

7.

IL MERCATO DEL LAVORO NELLO SPAZIO EUROPEO

DOSSIER "PIEMONTE EUROPA"

1. *I collegamenti internazionali dell'industria piemontese*
2. *Il potenziamento tecnologico piemontese in un'ottica internazionale*
3. *Problematiche della piccola e media industria nei confronti dell'Europa*
4. *Le attività finanziarie del Piemonte di fronte al Mercato Unico Europeo*
5. *L'agricoltura di fronte al Mercato Unico Europeo*
6. *Il commercio estero piemontese in un'Europa in trasformazione*
7. *Il mercato del lavoro nello spazio europeo*
8. *Prospettive demografiche e offerta di lavoro*
9. *Aspetti e problemi dei sistemi formativi*
10. *Il sistema culturale piemontese nei flussi internazionali*
11. *La conoscenza delle lingue estere*
12. *La rete delle comunicazioni internazionali*

7.

IL MERCATO DEL LAVORO NELLO SPAZIO EUROPEO

ires

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

Il presente lavoro è stato realizzato da Luciano Abburrà.

La collana "Dossier Piemonte Europa" è coordinata da Paolo Buran.

EDIZIONE 2002

LEADER PIEMONTE EUROPA



INDICE

Presentazione

1	INTRODUZIONE
3	Capitolo I OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE IN EUROPA A FINE ANNI '80: TENDENZE E SPECIFICITA' DELL'AREA.. COMUNITARIA
3	1.1. <i>L'occupazione: entità e composizione</i>
9	1.2. <i>La disoccupazione e l'offerta di lavoro</i>
24	1.3. <i>La qualità dei nuovi posti di lavoro: maggiore articolazione e tendenziale polarizzazione del mercato del lavoro</i>
29	Capitolo II PREVISIONI SULLE DINAMICHE OCCUPAZIONALI DEI PROSSIMI ANNI E SUGLI EFFETTI DEL 1992
29	2.1. <i>Crescita necessaria ed andamenti attesi nell'occupazione comunitaria dei prossimi anni</i>
32	2.2. <i>Gli effetti settoriali sull'occupazione dei mutamenti legati al 1992</i>
39	Capitolo III MOBILITA' DEI LAVORATORI E MERCATO DEL LAVORO EUROPEO: LE IPOTESI E LA REALTA'
40	3.1. <i>La libera circolazione delle persone e la mobilità professionale in Europa: i contorni del quadro giuridico</i>
42	3.2. <i>L'esperienza di mobilità dei lavoratori in Europa: paesi d'emigrazione e paesi d'immigrazione tra gli anni '60 e gli anni '80</i>
45	3.3. <i>Quale mobilità per il futuro? Possibilità ed ostacoli per un vero mercato europeo del lavoro</i>

51	Capitolo IV GLI ORIENTAMENTI RECENTI DELLE POLITICHE DEL LAVORO NEI DIVERSI PAESI EUROPEI E LE MISURE INTRAPRESE A LIVELLO COMUNITARIO
51	4.1. <i>Linee evolutive delle politiche nazionali del lavoro in Europa</i>
55	4.2. <i>Orientamenti e misure di politica del lavoro assunte a livello comunitario</i>
63	Riferimenti bibliografici

PRESENTAZIONE

Nella "Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte" 1989 l'IRES aveva rivolto una particolare attenzione alla collocazione internazionale del Piemonte, nella prospettiva del completamento del mercato interno dell'Europa comunitaria, entro l'ormai prossimo 1992. In quella sede il rapporto Piemonte-Europa ha rappresentato il tema conduttore ed unificante ed era stato espresso il proposito di addivenire ad una serie di approfondimenti su aspetti diversi, allo scopo di offrire agli operatori pubblici e privati ulteriori strumenti di documentazione in ordine alla richiamata prospettiva.

A distanza di poco più di un anno si perviene pertanto alla pubblicazione di questi dossier -coordinati dall'IRES ed elaborati con il contributo di specialisti esterni-, attinenti principalmente ai campi di ricerca nei quali l'Istituto detiene una più consolidata esperienza. Essi non si estendono a tutte le questioni di rilievo europeo (si pensi anche soltanto al maggiore equilibrio tra l'attività antropica e l'ambiente che con il mercato unico si intende garantire, ovvero alla gestione dell'approvvigionamento energetico), nè raggiungono lo stesso grado di approfondimento. Il loro obiettivo non è quello di fornire studi organici, ma soltanto repertori informativi utili al dibattito e ad ulteriori attività di ricerca.

Riteniamo che questa iniziativa dell'IRES dimostri la volontà dell'Istituto di prestare attenzione scientifica alle tematiche che nei prossimi anni interesseranno le economie e le comunità statali e regionali in un ambito di dimensione sempre maggiore. Assai prima della scadenza del 1992 lo "spazio senza frontiere" sarà infatti ancora più ampio di quello previsto dal Trattato Cee e dall'Atto unico europeo, per effetto della riunificazione tedesca, dell'apertura ai paesi dell'Est e di una crescita dei rapporti con i paesi appartenenti all'Associazione europea di libero scambio.

Il contesto transnazionale già delineato istituzionalmente e le sopravvenute prospettive politiche nell'intero continente europeo sembrano richiedere che gli studi sulle realtà regionali, prima finalizzati al superamento di squilibri all'interno di esse o dello stato, considerino ora il tema del riequilibrio tra le regioni a livello internazionale e si pongano i problemi dello sviluppo regionale in tale nuovo quadro.

Il presente lavoro sviluppa ed approfondisce alcune problematiche già accostate nel capitolo IV della Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte - 1989. Esso è stato realizzato da Luciano Abburrà, e intende delineare una panoramica comparativa delle attuali condizioni dei mercati del lavoro in Europa, a cui fa seguito un tentativo di previsione dei possibili effetti del completamento del Mercato Unico su domanda, offerta e mobilità del lavoro; procede infine ad una considerazione delle principali politiche nazionali e comunitarie in tema di lavoro e processi formativi. Questo studio è stato concepito in stretta connessione con i Dossier n. 8 e 9, componendo con essi una prima esplorazione di fondamentali aspetti problematici del mercato del lavoro piemontese in un'ottica di crescente integrazione europea.

Andrea Prele
Direttore dell'IRES

INTRODUZIONE

Questo dossier è stato concepito, congiuntamente ai dossier su "prospettive demografiche ed offerta di lavoro" e su "aspetti e problemi dei sistemi formativi", al fine di cogliere ed esaminare alcune fondamentali dimensioni sociali del progetto di unificazione dello spazio economico europeo. Il mercato del lavoro, luogo nel quale dimensioni economiche e dimensioni sociali si incrociano per dare forma specifica alle diverse formazioni socio-economiche territoriali, sembra rappresentare un punto d'osservazione particolarmente significativo sui processi in corso, se è vero che proprio dalle tendenze della domanda e dell'offerta di lavoro, connesse alle evoluzioni delle strutture demografiche e delle istituzioni formative, ci si attende uno dei riscontri più importanti della "bontà" dell'intero programma "1992", mentre alle condizioni esistenti in tali ambiti nei diversi paesi, nonché all'adeguatezza delle politiche deputate ad influenzarne l'evoluzione, si assegnano ruoli determinanti ai fini sia del successo complessivo dell'operazione, sia della definizione della posizione relativa che ciascuna area territoriale verrà ad occupare nel nuovo ordine continentale in via di realizzazione.

Ben sapendo che molti dei problemi che si pongono in tali ambiti richiedono, ancor prima di trovare soluzioni adeguate, di ricevere corrette e condivise definizioni operative, si è inteso, con questo lavoro, cercare di costruire un quadro di conoscenza panoramica del territorio da esplorare, percorrendo due sentieri principali: da un lato una ricognizione sistematica ed una prima sistemazione degli apporti offerti dagli studi condotti da o per organismi comunitari, dall'altro un'analisi dei principali dati esistenti a livello europeo sui temi dell'occupazione, della mobilità delle persone e delle politiche del lavoro, il tutto da leggere congiuntamente al contenuto degli specifici dossier sulle prospettive demografiche e l'offerta di lavoro, da un lato, sulle condizioni e le tendenze dei sistemi formativi, dall'altro. Dall'insieme delle considerazioni ricavate si è teso a rendere possibili prime valutazioni ipotetiche circa le posizioni relative delle diverse aree geografiche (con ovvio specifico riferimento al Piemonte) nel potenziale aumento della mobilità della popolazione e nelle nuove condizioni concorrenziali, non solo fra imprese, ma anche fra aree geografiche e relative strutture socio-economiche, che molti intravedono all'orizzonte del nuovo spazio europeo libero da barriere amministrative.

Dall'insieme dei risultati conseguiti sembra emergere che, mentre

esiste certamente una "dimensione comune europea" dei problemi dell'occupazione, specifica rispetto a quella di altre aree fondamentali del mondo industrializzato, il Piemonte si colloca già oggi in linea con le più forti regioni d'Europa, tanto dal punto di vista dei progressi compiuti nelle condizioni attuali del mercato del lavoro, quanto da quello degli specifici, gravi problemi prodotti e sedimentati dalle trasformazioni dello scorso decennio. Più debole rispetto ai principali partner comunitari, e quindi più problematica, appare invece la condizione della regione sotto il profilo delle risorse demografiche e dei servizi del lavoro e della formazione coi quali tali problemi devono essere affrontati, oggi e negli anni a venire. Con una battuta si potrebbe dire che il Piemonte ha già problemi europei, ma ancora soluzioni italiane. Ciò configura allora specifiche e pressanti domande di intervento da parte degli operatori politici, sociali ed amministrativi, onde evitare che questa area regionale fallisca nel reggere il passo delle trasformazioni necessarie, perdendo posizioni lungo una scala competitiva che, pur con i tanti ammortizzatori messi in atto o promessi dalle istituzioni comunitarie, sembra destinata a diventare più e non meno ripida dopo il fatidico 1992.

OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE IN EUROPA A FINE ANNI '80: TENDENZE E SPECIFICITA' DELL'AREA COMUNITARIA

1.1. L'occupazione: entità e composizione

A partire dal 1984, con la ripresa generalizzata dell'economia, si è verificato in Europa anche un netto miglioramento nel ritmo e nel volume di crescita dell'occupazione. Nell'insieme dei paesi membri, infatti, già nel 1988 l'espansione degli occupati aveva ormai più che compensato le perdite verificatesi nel corso della recessione 1980-83, mentre il numero assoluto di persone occupate recuperava i livelli massimi raggiunti nel 1974.

Inoltre, come mostra la tabella 1, con un tasso d'incremento annuo pari all'1% (oltre 1 milione di posti di lavoro aggiuntivi ogni anno), l'occupazione comunitaria alla fine degli anni '80 cresceva ad un ritmo più che doppio rispetto alle precedenti riprese economiche, suggerendo ipotesi ottimistiche circa le capacità di assorbimento dell'offerta di lavoro.

Se, tuttavia, il quadro delle dinamiche in atto viene disaggregato per componenti e viene visto in termini comparativi rispetto all'insieme dei paesi industrializzati, la rappresentazione si fa assai più problematica.

Intanto, l'espansione totale dell'occupazione nella Comunità dal 1983 ha avuto un'entità corrispondente a meno della metà della media dei paesi industrializzati, inducendo a ritenere che, quali che ne siano state le cause e le condizioni, del potenziale di espansione occupazionale dello sviluppo di questi anni l'Europa comunitaria abbia saputo approfittare in misura nettamente più limitata degli Stati Uniti, del Giappone e delle altre aree sviluppate esterne alla Cee.

Inoltre, anche all'interno dell'area Cee, forti sono risultate le differenze tra paesi sottostanti all'andamento medio sopra richiamato: mentre nella fase iniziale della ripresa è stata la Danimarca a mostrare più rapide capacità di crescita, sul finire del decennio i paesi i cui tassi di crescita sono risultati più elevati, superando la media dell'1% annuo, sono risultati Spagna, Portogallo, Lussemburgo e Regno Unito, mentre solo metà degli stati membri hanno effettivamente raggiunto e superato i livelli occupazio-

nali massimi conseguiti nel passato (si tratta di Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito e Italia).

Tabella 1 Occupazione totale nella Comunità Europea, negli Usa e in Giappone
(tassi di variazione annua %)

	1973	1975	1979	1982	1986	1986	1987	1988*	1989*	1990*
	1960	1973	1975	1979	1982					
B	0,6	0,0	0,1	-1,1	0,2	1,0	0,4	1,4	1,00	0,50
DK	1,1	-0,8	1,2	-0,4	1,8	2,3	1,1	-0,3	-0,50	0,50
D	0,2	-2,1	0,2	-0,4	0,0	1,0	0,7	0,6	1,50	1,25
GR	-0,5	0,1	1,0	1,8	0,6	0,3	-0,1	1,1	0,75	0,75
E	0,8	-0,3	-1,4	-2,4	-0,7	2,3	5,4	2,9	3,50	2,50
F	0,7	0,0	0,5	-0,1	-0,4	0,2	0,1	0,6	1,50	1,25
IRL	0,1	0,3	1,6	0,0	-1,6	0,2	0,0	1,0	1,25	1,25
I	-0,4	0,8	0,8	0,5	0,9	0,9	0,2	1,3	1,00	0,50
L	1,1	2,0	-0,1	0,3	1,1	2,6	2,7	2,9	1,75	1,25
NL	0,9	-0,2	0,5	-1,1	0,3	1,9	1,2	1,3	1,50	1,00
P	-0,5	-1,1	0,5	0,9	0,6	-2,7	2,7	2,6	1,50	0,75
UK	0,3	-0,0	0,3	-2,0	0,7	0,4	1,9	3,1	1,75	0,75
EUR12	0,3	-0,4	0,3	-0,7	0,2	0,8	1,2	1,6	1,50	1,00
Usa	1,9	-0,5	3,6	0,2	2,4	1,7	2,9	2,2	2,25	1,50
Giappone	1,3	-0,1	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0	1,7	1,50	1,25

* Previsioni di settembre/ottobre 1989

Fonte: Servizi della Commissione, Relazione economica annuale 1988-89 e 1989-90

Il miglioramento assoluto e relativo delle condizioni occupazionali, poi, risulta associato a forti modifiche di struttura dell'occupazione, che rendono problematici tanto i confronti diretti col passato quanto il giudizio complessivo. Prendendo a riferimento il periodo 1983-86, ad esempio, l'occupazione nella Cee è aumentata soltanto nel settore dei servizi (nell'industria ha continuato a calare, per stabilizzarsi solo alla fine del decennio), mentre i nuovi posti di lavoro sono risultati per 3/4 a tempo parziale e per l'80% sono stati occupati da personale femminile. Nel periodo in questione, quindi, la componente nettamente predominante nella crea-

zione di nuovi posti di lavoro nella Comunità europea è stata l'espansione dell'occupazione femminile a part time nel settore dei servizi.

E' interessante notare che la dipendenza dell'incremento occupazionale recente dall'aumento del lavoro a tempo parziale risulta diffusa a quasi tutti i paesi europei, con una punta nel Regno Unito, dove gli occupati aumentano di 500.000 unità fra il 1979 e il 1988, mentre il volume di lavoro in unità equivalenti a tempo pieno diminuisce di ben 600.000. Significativa e notevole eccezione è rappresentata dall'Italia, per la quale i

Tabella 2 Quota del lavoro a tempo parziale nella Comunità nel 1986
(in % dell'occupazione totale)

B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL(1)	UK	EUR 10(2)
9,4	23,7	12,9	5,8	11,8	6,2	5,0	6,6	21,0	21,6	13,3

(1) Esclusivamente lavoratori dipendenti

(2) Stima

Fonte: Indagine comunitaria sulle forze di lavoro, riportata in Cee, Relazione economica annuale 1988-89

Tabella 3 Contributo del lavoro a tempo parziale alla creazione totale di posti di lavoro

	B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL	UK	EUR10
Incremento totale dell'occupazione, in %, 1983-86:	1,8	7,2	1,7	1,4	-1,1	-4,4	3,0	4,6	3,1	3,9	2,0
Contributo all'incremento totale dell'occupazione (in %):											
Occupazione a tempo pieno	0,9	5,5	1,2	1,7	-2,4	-4,3	0,6	4,6	2,4	0,9	0,5
Occupazione a tempo parziale	0,9	1,7	0,5	-0,3	1,3	-0,1	2,4	0,0	0,7	3,0	1,5

Fonte: Elaborazione su dati dell'indagine comunitaria sulle forze di lavoro, vedi tab. 2

Tabella 4 Contributo dei vari settori all'incremento dell'occupazione nella Comunità
(tasso medio di variazione annua in %)

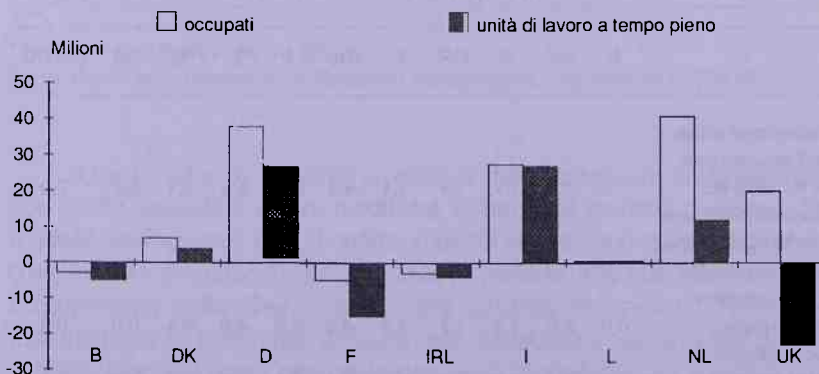
	-1980	1983	1986	1987	1988(*)	1989(*)
	1970	1980	1983			
Occupazione nei settori:						
- agricoltura	-3,2	-2,4	-3,0	-2,0	:	:
- industria	-0,8	-3,3	-1,4	-0,0	0,25	0,25
- servizi	1,9	0,9	2,0	2,1	:	:
di cui:						
- servizi destinabili alla vendita (1)	1,6	0,6	2,4	:	:	:
- servizi non destinabili alla vendita (1)	2,1	1,2	1,4	:	:	:
Totale	0,3	-0,6	0,5	0,9	1,00	1,00

(*) previsioni settembre/ottobre 1988

(1) EUR7 (B, DK, D, F, I, NL, UK)

Fonte: Eurostat e servizi della Commissione; vedi tab. 2

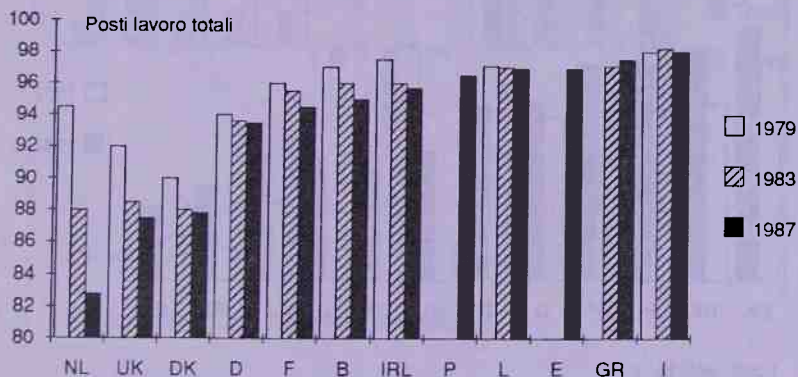
Figura 1 Numero di occupati e numero di unità di lavoro equivalenti al tempo pieno: variazioni 1979-1988



Fonte: Cee, L'Emploi en Europe, 1989

risultati ottenuti con le due unità di misura presentano divari insignificanti (fig. 1). Ciò riflette una diffusione molto minore nel nostro paese del lavoro a part time (fig. 2), nonostante alcuni dati di fonte comunitaria gli attribuiscono un contributo significativo all'espansione occupazionale recente.

Figura 2 Unità di lavoro equivalenti a tempo pieno in rapporto al numero dei posti di lavoro totali: 1979-1983-1987



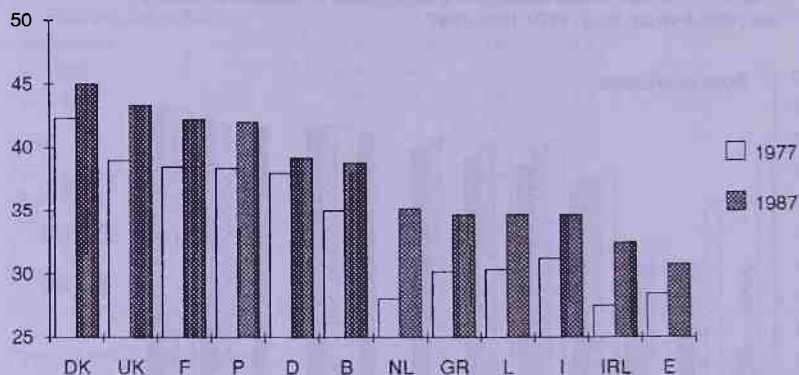
Fonte: vedi fig. 1

Senza eccezioni è invece risultata la tendenza all'aumento dell'occupazione femminile, che in tutti gli stati membri ha visto crescere significativamente la propria incidenza sull'occupazione complessiva, grazie ad andamenti sistematicamente migliori di quelli maschili.

Tali constatazioni inducono a: 1) ridimensionare l'ampiezza del miglioramento occupazionale registrato, poichè in termini di ore/anno non si è avuta una crescita significativa del volume di lavoro impiegato; 2) ridefinire quello che a prima vista appariva come un netto elevamento dell'elasticità dell'occupazione rispetto al reddito: il miglioramento del rapporto tra crescita del prodotto e crescita degli occupati, infatti, non avviene a parità di composizione settoriale dell'occupazione, ma in presenza di un forte incremento del peso proporzionale dei settori a minore produttività ed a più alta elasticità prodotto/occupazione; 3) registrare forti modificazioni di tipo socio-culturale nella qualità dell'occupazione protagonista dei movimenti recenti, con inevitabili implicazioni sulla natura dei problemi

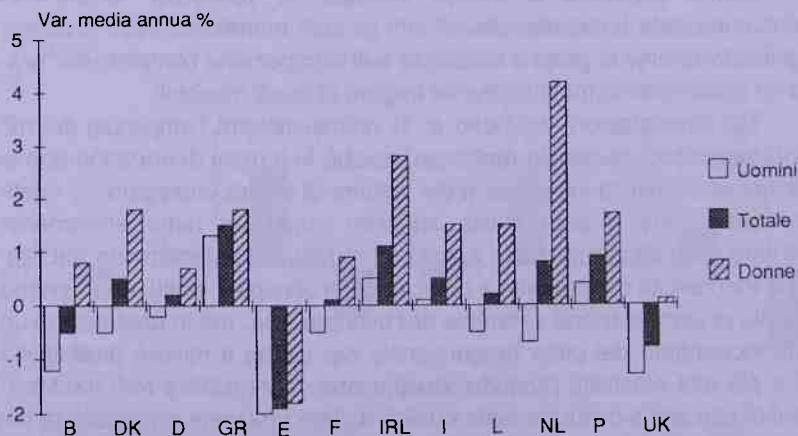
d'organizzazione sociale legati alla partecipazione occupazionale delle componenti femminili della popolazione.

Figura 3 Quota % dell'occupazione femminile sull'occupazione complessiva negli stati membri : 1977-1987



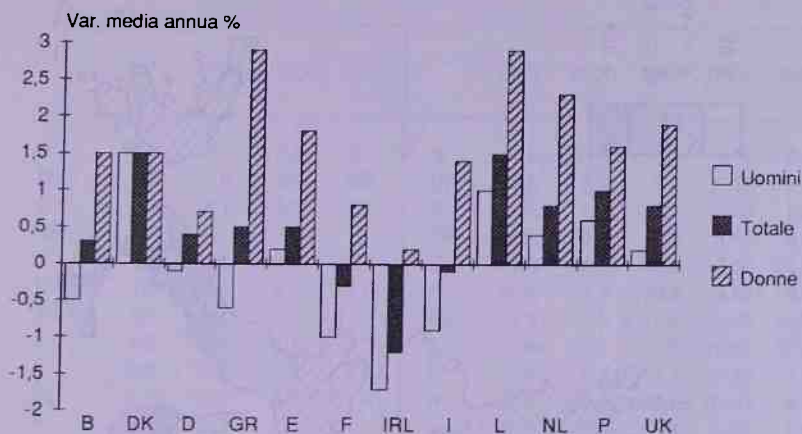
Fonte: vedi fig. 1

Figura 4 La crescita dell'occupazione femminile nei paesi della Cee: 1977-1982



Fonte: vedi fig. 1

Figura 5 La crescita dell'occupazione femminile nei paesi della Cee:
1982-1987



Fonte: vedi fig. 1

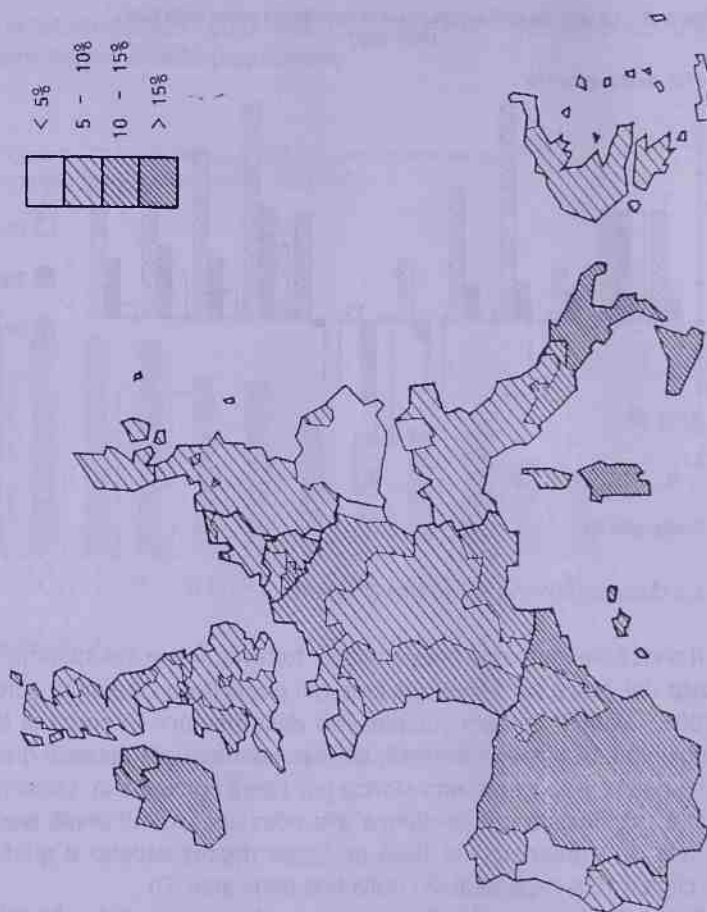
1.2. La disoccupazione e l'offerta di lavoro

Il principale elemento problematico, tuttavia, viene indubbiamente riproposto dai dati sulla disoccupazione nei paesi della Comunità europea. Nel 1986, infatti, il numero complessivo delle persone in cerca di lavoro ha raggiunto i 16,1 milioni di unità, corrispondenti ad un tasso di disoccupazione dell'11,9%: il massimo storico per l'area comunitaria. Dopo quella data si è manifestata una tendenza alla riduzione, ma di entità piuttosto lieve, tale da mantenere nel 1989 un tasso doppio rispetto a quello del 1979: circa il 10% rispetto al 5% della fine degli anni '70.

Notevoli differenze si sono sempre mantenute, riguardo all'entità dei tassi di disoccupazione, tra le diverse aree della Comunità, con livelli minimi fatti registrare nelle regioni del Sud della Repubblica Federale Tedesca e nel Sud-Est Britannico (cui si affiancano, pur con logiche diverse, i valori del Nord del Portogallo e del Trentino-Alto Adige in Italia) e livelli massimi saldamente localizzati in Irlanda, in gran parte della Spagna e nel Mezzogiorno d'Italia. Il Piemonte, analogamente a tutta l'Italia Centro-Settentrionale, si colloca su livelli definibili medio-bassi a livello europeo (carta 1).

La gravità del dato medio europeo, tuttavia, è enfatizzata dalle proiezioni, secondo le quali, se anche la crescita attuale dell'occupazione

Carta 1 Tassi di disoccupazione nelle regioni della Comunità, 1987



Fonte: Cee, L'emploi en Europe, 1989

Tabella 5 Tassi di disoccupazione nella Comunità (numero dei disoccupati (1) in % delle forze di lavoro civili, media annua)

	1973	1975	1979	1982		1986	1987	1988	1989*	1990*
B	2,8	5,1	8,4	13,0	B	11,9	11,5	10,4	9,25	8,75
DK	0,8	5,0	5,8	9,3	DK	5,8	5,8	6,4	7,50	7,50
D	1,1	4,1	3,3	6,9	D	6,5	6,4	6,4	5,50	5,25
GR					GR	8,2	8,0	8,5	8,50	8,50
E	2,6	4,1	8,6	16,4	E	21,2	20,5	19,6	17,50	16,50
F	1,8	3,9	6,0	8,7	F	10,4	10,5	10,2	9,50	9,00
IRL	5,5	8,4	7,4	12,3	IRL	18,3	18,0	17,8	16,75	16,25 --
I	4,9	5,3	6,7	9,7	I	10,6	10,1	10,6	10,50	10,50
L	0,0	0,2	0,7	1,3	L	2,7	2,7	2,2	1,75	1,75
NL	3,1	5,3	5,5	11,8	NL	10,3	10,2	10,3	10,00	9,50
P					P	8,3	6,8	5,6	5,25	5,25
UK	2,2	3,6	4,7	10,6	UK	11,5	10,6	8,7	6,75	6,50
Eur9	2,4	4,3	5,2	9,3						
Eur12					Eur12	10,8	10,4	10,0	9,00	8,75
					Usa	6,9	6,1	5,4	5,00	5,25
					Jap	2,8	2,8	2,5	2,50	2,50

(1) Definizione: per Eur9: disoccupati iscritti, in base alla definizione dell'Eurostat; per GR, E e P: indagini sulle forze di lavoro

(*) Stime e previsioni dei servizi della Commissione

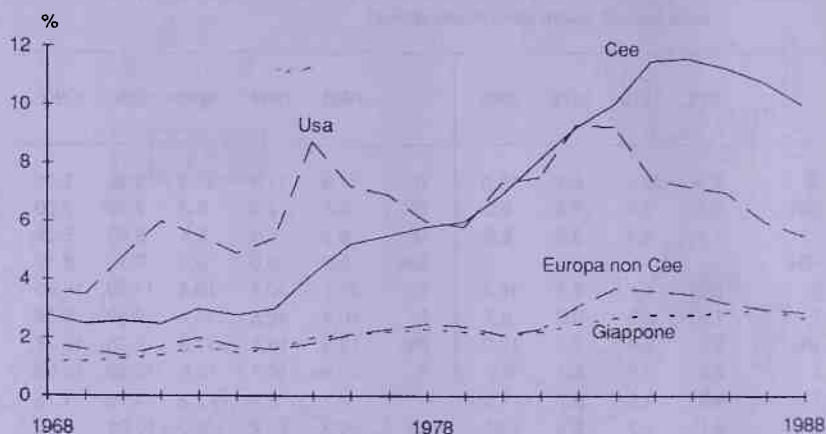
Fonti: Eurostat e servizi della Commissione; per la Spagna, "Serie standardizzate" del ministero delle finanze, da Cee Relazione economica annuale 1988-89 e 1989-90

proseguisse invariata a medio termine, la disoccupazione si ridurrebbe soltanto dello 0,5% l'anno, sicchè nel 1995 il tasso resterebbe superiore a quello del 1980.

Ma ancor più carico di interrogativi risulta il confronto tra le dinamiche di tipo storico dell'area comunitaria e quelle proprie di altri importanti paesi industrializzati. La figura 6, ad esempio, pone a confronto gli andamenti di lungo periodo dei tassi di disoccupazione della Cee, degli Stati Uniti, del Giappone e dei paesi europei non appartenenti alla Cee.

Dalla comparazione si evidenzia come fra i paesi Ocse estranei alla Cee emergano due diversi modelli di comportamento: alcuni sono riusciti

Figura 6 Tasso di disoccupazione nella Cee e altrove: 1968-1988



Fonte: vedi fig. 1

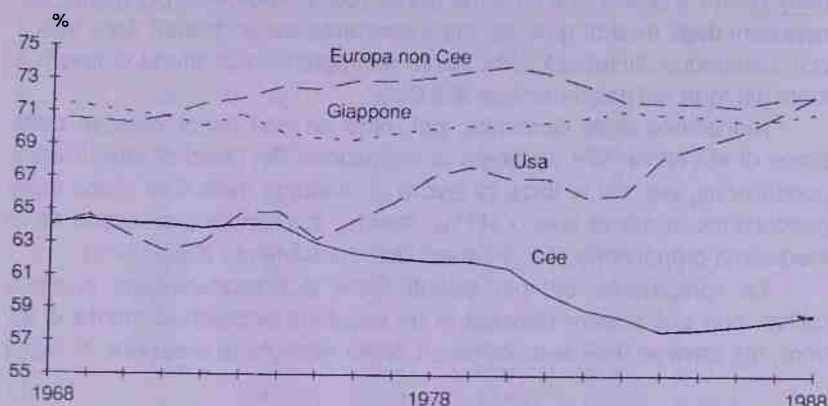
ad impedire una significativa crescita della disoccupazione nelle fasi di recessione (il Giappone e gli europei non Cee), mentre altri sono riusciti a farla diminuire nettamente appena le fasi di recessione sono terminate (gli Stati Uniti nella figura 6, ma lo stesso è accaduto, ad esempio in Canada e Australia). L'area Cee, invece, ha fatto registrare intensi incrementi della disoccupazione nel corso delle recessioni, seguiti da riduzioni molto limitate nelle fasi di ripresa.

In particolare, mentre dopo la prima crisi petrolifera (1975-79) solo la Repubblica Federale Tedesca e l'Irlanda sono riuscite a ridurre i rispettivi tassi di disoccupazione, dopo il 1982 solo metà degli stati membri è riuscita a far scendere la disoccupazione dai livelli massimi (è accaduto in misura significativa in Danimarca, Portogallo e Regno Unito, mentre solo di poco si è ridotta in Belgio, Spagna e Paesi Bassi): in tutti i casi, comunque, si è rimasti nettamente al di sopra dei valori relativi al 1979.

Si riconferma, quindi, una peculiare difficoltà europea nel fronteggiare i problemi occupazionali di questi anni, che trova sostanziale riscontro anche guardando ai singoli stati membri, nonostante le indubbie differenze tra gli uni e gli altri.

Così, sulla base delle condizioni considerate, il "mercato del lavoro europeo" sembra delinearsi come un'entità empiricamente fondata su tendenze e problemi comuni alla maggior parte del territorio compreso

Figura 7 Tassi di occupazione nella Cee e altrove (occupati in rapporto a popolazione in età di lavoro); 1968-1988



Fonte: vedi fig. 1

entro gli stati membri, e peculiari rispetto a quelli di altre aree pur appartenenti al novero dei paesi Ocse.

Va, d'altro canto, evidenziato fin da ora che, alla luce delle tendenze richiamate e di quelle più specifiche cui si farà riferimento nei paragrafi successivi, il Piemonte partecipa largamente delle condizioni caratteristiche di una tipica regione evoluta della Comunità, con peculiarità riferibili, da un lato, alla propria natura di regione di antica industrializzazione sfuggita ai rischi del declino, dall'altro alla propria appartenenza al contesto italiano, nel quale alcune delle modificazioni in atto nella composizione qualitativa dell'occupazione europea sembrano prendere forma in modo più lento e circoscritto.

A conclusioni coerenti con i giudizi espressi in precedenza conduce anche il confronto tra aree basato sugli indicatori dell'offerta di lavoro complessiva, sia riguardo alle dinamiche del recente passato che riguardo alle previsioni riferite al prossimo futuro. Prendendo in considerazione il periodo 1973-88, durante il quale la popolazione complessiva è aumentata del 5% nell'area Cee, del 16% negli Usa e del 13% in Giappone, la popolazione compresa nelle classi d'età attive (15-64 anni) si è incrementata del 12% nella Cee, del 22% negli Stati Uniti e del 14% in Giappone. Particolarmente evidente risulta nella Cee l'effetto del divario tra la

consistenza delle generazioni entrate nell'età attiva (quelle numerose del baby boom) e quelle che ne sono uscite (comprendenti le più ridotte generazioni degli anni di guerra), ma il confronto fra le diverse aree indica che, comunque, l'intensità della spinta demografica sull'offerta di lavoro è stata più forte nei paesi estranei alla Cee.

Nell'ambito della Comunità, poi, oltre ad una minor crescita delle classi di età attive, si è verificata una riduzione del tasso di attività della popolazione, per cui le forze di lavoro aumentano nella Cee meno della popolazione in età di lavoro (11%), mentre in Giappone crescono nella medesima proporzione (14%) e negli Usa decisamente di più (34%).

La spiegazione dei più elevati livelli di disoccupazione europei, quindi, non può essere ritrovata in un peculiare eccesso di offerta di lavoro, ma deve essere desunta da un livello inferiore di creazione di nuovi

Tabella 6 Tassi di attività totali (forza di lavoro totale in % della popolazione in età lavorativa: 15-64 anni)

	1973	1975	1979	1982	1986	1987	1988(*)	1989(**)
B	63,6	63,9	64,2	64,2	63,0	63,1	63,00	63,25
DK	75,8	76,3	79,7	81,9	82,9	83,4	83,50	83,75
D	68,8	67,9	66,8	65,6	65,4	66,0	66,50	67,00
GR	59,5	59,4	58,5	61,6	61,8	61,4	61,75	62,00
E	58,5(1)	57,5(1)	57,5	56,6	57,0	57,9	58,50	59,00
F	67,8	67,7	68,5	67,3	65,9	65,7	65,75	66,00
IRL	63,6	62,6	62,4	62,9	62,0(1)	62,2(1)	61,75	61,75
I	59,4	59,6	60,9	61,2	63,9(1)	64,5(1)	65,00	65,00
L	65,4(1)	65,6(1)	64,3(1)	64,1(1)	67,0	69,0	70,25	71,25
NL	57,8	57,2	56,7	58,8	53,7	53,7	53,50	53,50
P	71,6(1)	68,8	69,8	69,1	67,4	65,6	65,50	65,50
UK	73,2	73,8	74,1	73,1	74,7	74,6	74,00	73,50
EUR12(1)	64,5	64,4	64,2	63,7	63,8	64,0	64,25	64,25
Usa	68,4	:	72,1	73,1(2)	74,8	75,6	76,00	76,00
Giappone	71,7	:	71,8	73,0(2)	72,4	72,5	72,50	72,50

(*) Previsioni settembre/ottobre 1988

(1) Stima

(2) 1983

Fonti: EUR: calcoli dell'Eurostat.

Usa, Giappone: Ocse, Labour Force Statistics e Economic Outlook, giugno 1988, vedi tab. 2

Tabella 7 Tassi di attività femminili (forza di lavoro femminile in % della popolazione femminile in età lavorativa: 15-64 anni)

	1970	1975	1979	1982	1985	1986
B	40,2	44,1	47,4	49,4	50,5	51,3
DK	57,9	62,8	70,2	73,6	76,4	78,2
D	48,1	49,6	49,6	50,0	50,3	51,1
GR			32,7	36,4	41,8	
E		32,4	32,3	32,3	33,1	34,0
F	48,5	51,0	54,5	54,7	54,9	55,3
IRL	34,1(1)	34,7	35,0	36,9	36,8	36,8
I	34,0	35,4	39,2	40,7	41,8	43,0
L	33,7	37,9	39,9			
NL	30,5	32,0	34,4	39,4	40,9	41,1
P		48,9	52,8	55,6	55,7	54,5
UK	50,8	55,3	57,9	57,0	60,3	61,0
EUR12		45,3(1)	47,0	47,8(1)	49,0(1)	50,0(1)
Usa		51,1(2)	58,9	61,8(3)	63,8	64,9
Giappone		54,0(2)	54,7	57,2(3)	57,2	57,4

(1) Stima. (2) 1973. (3) 1983.

Fonti: Calcoli dell'Eurostat e Ocse, Employment Outlook, settembre 1988, vedi tab. 2

Tabella 8 Tassi di attività maschili (forza di lavoro maschile in % della popolazione maschile in età lavorativa: 15-64 anni)

	1970	1975	1979	1982	1985	1986
B	85,9	83,7	80,8	78,9	76,1	75,2
DK	91,9	89,9	89,1	90,1	90,3	91,4
D	92,5	87,0	84,5	81,4	80,0	79,8
GR			90,0	87,6	83,4	
E		92,5	83,0	81,3	78,6	78,1
F	86,9	84,2	82,3	79,9	76,7	76,3
IRL	95,4(1)	89,9	88,9	88,2	86,0	85,0
I	86,5	84,5	83,4	82,3	79,9	79,8
L	88,9	85,4	83,6			
NL	86,7	81,9	83,1	77,7	75,8	75,2
P		91,6	93,5	83,4	83,2	82,9
UK	94,3	92,2	92,6	89,1	88,5	88,0
EUR12		87,5(1)	84,7	82,8(1)	80,8(1)	80,4(1)
Usa		86,2(2)	85,7	84,6(3)	84,6	85,0
Giappone		90,1(2)	89,2	89,1(3)	87,8	87,6

(1) Stima. (2) 1973. (3) 1983.

Fonti: calcoli dell'Eurostat e Ocse, Employment Outlook, settembre 1988, vedi tab. 2

impieghi e da un rapporto più squilibrato tra crescita del prodotto e crescita dell'occupazione.

In particolare, il tasso di attività complessivo della Cee è diminuito significativamente fino al 1984 (soprattutto nei periodi 1973-75 e 1979-82), per poi segnare una certa ripresa, che tuttavia non l'ha più riportato ai livelli dell'inizio degli anni '70.

Una tale tendenza alla diminuzione complessiva dei tassi di partecipazione europei risulta poi particolarmente significativa se si tien conto che essa si manifesta in un periodo in cui ha operato una forte tendenza all'aumento dei tassi d'attività specifici della componente femminile della popolazione e, di nuovo, se si pone mente alla posizione relativa nei confronti degli altri paesi maggiormente sviluppati. Anche se le disparità tra i paesi Cee sono a questo riguardo assai più significative che nei casi precedenti (si va dal minimo dei Paesi Bassi -53%- al massimo della Danimarca -83%-), di particolare rilevanza problematica, per il presente e per il futuro, pare il fatto che il tasso d'attività complessivo della Comunità europea (64% circa nel 1988) risulti nettamente più basso di quello di altri importanti paesi industrializzati: la media dei paesi Ocse era al 70,2%, il Giappone al 72,5%, gli Usa al 76% e la Svezia all'82,2%. Analogo divario tra Cee ed altri paesi evidenzia il confronto basato sul tasso di occupazione (la quota di persone occupate sulla popolazione in età di lavoro), che pone in chiara luce come la forbice abbia teso ad allargarsi nel corso degli ultimi 20 anni.

Oltre al problema di spiegare le ragioni strutturali di tali divari e della loro tendenziale accentuazione, va ricavata quindi la considerazione che "se la Comunità avesse oggi un tasso d'attività pari a quello medio dei paesi industrializzati, la sua forza di lavoro complessiva si troverebbe aumentata di ben 13 milioni di persone" (cfr. *Economia europea*, n. 38, 1988, pag. 102). Ciò rappresenta un potenziale espansivo dell'offerta di lavoro europea del 10% circa, che può certo essere considerato una risorsa inespressa da valorizzare, ma può agevolmente trasformarsi in un fattore potente di ulteriore allargamento del "gap occupazionale" che in questi anni la Comunità ha mostrato di non saper colmare.

Ciò detto, tuttavia, va immediatamente precisato che l'evidente persistenza del problema della disoccupazione al centro del panorama europeo non significa affatto un'invarianza dei modi e dei contenuti della stessa rispetto agli anni della sua massima espansione. Infatti, se l'entità della disoccupazione complessiva nella Comunità si modifica molto len-

tamente, si sono tuttavia osservati, negli anni recenti, significativi cambiamenti nelle condizioni relative dei suoi singoli segmenti: dalla somma di tali cambiamenti derivano oggi caratteristiche ridefinite dello stesso problema generale, che trovano ormai esplicito riflesso nelle analisi e nelle iniziative assunte al riguardo dalle istituzioni comunitarie.

Tabella 9 Struttura della disoccupazione (EUR12)

	1983	1984	1985	1986	1987(2)
Tassi di disoccupazione specifici(1) (medie annue in %)					
- Totale	10,0	10,8	10,9	10,8	10,6
Uomini	8,8	9,5	9,5	9,3	8,8
Donne	11,9	12,9	13,0	13,1	13,4
- Disoccupati di meno di 25 anni	23,1	24,1	23,3	22,6	21,7
Uomini	21,7	22,5	21,7	20,9	19,4
Donne	24,8	26,1	25,2	24,7	24,4
- Disoccupati di più di 25 anni	6,7	7,4	7,8	7,9	7,9
Uomini	6,1	6,7	7,0	6,9	6,7
Donne	7,8	8,7	9,2	9,6	10,0

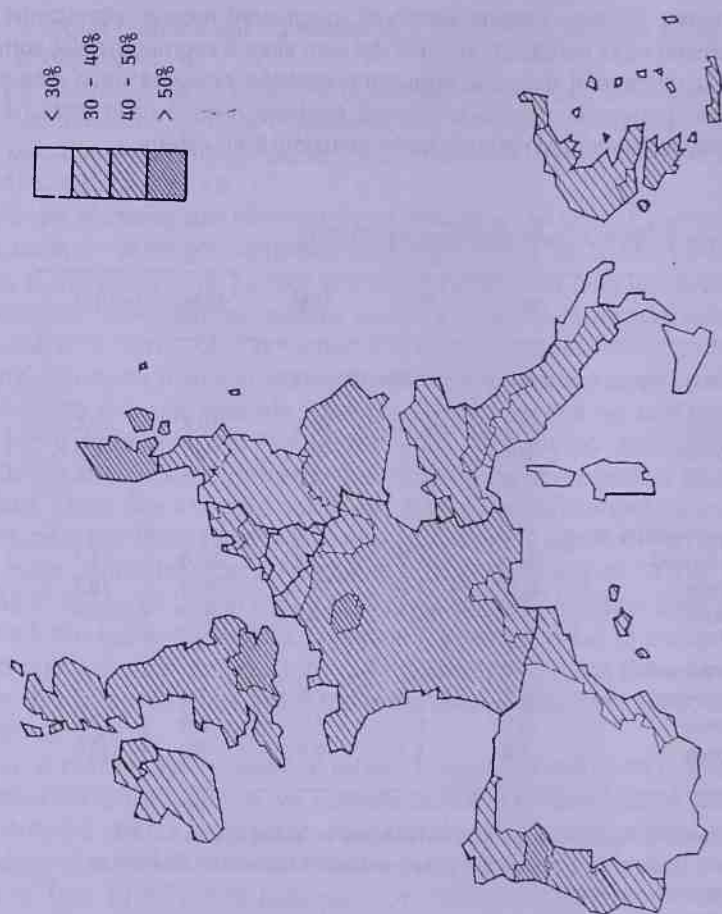
(1) Dati sulla disoccupazione tratti dall'indagine comunitaria sulle forze di lavoro. I tassi indicati sono pertanto diversi da quelli basati sulla rilevazione dei disoccupati iscritti.

(2) Stima

Fonte: Eurostat, "La disoccupazione nella Comunità", agosto 1988, vedi tab. 2

Così, una tendenza espansiva del tasso di disoccupazione generale continua a provenire dalla componente femminile: il tasso specifico, già più elevato di quello maschile, continua ad aumentare, nonostante l'occupazione femminile aumenti in misura nettamente più consistente di quella maschile. E' qui evidente il riflesso di un processo, in larga misura autonomo da specifiche determinanti economiche, che porta la volontà di partecipazione all'occupazione retribuita da parte delle donne a crescere con ritmi più rapidi delle capacità di assorbimento della domanda.

Carta 2 Tassi d'attività delle donne nella Comunità. 1987



Fonte: Cee, L'emploi en Europe, 1989

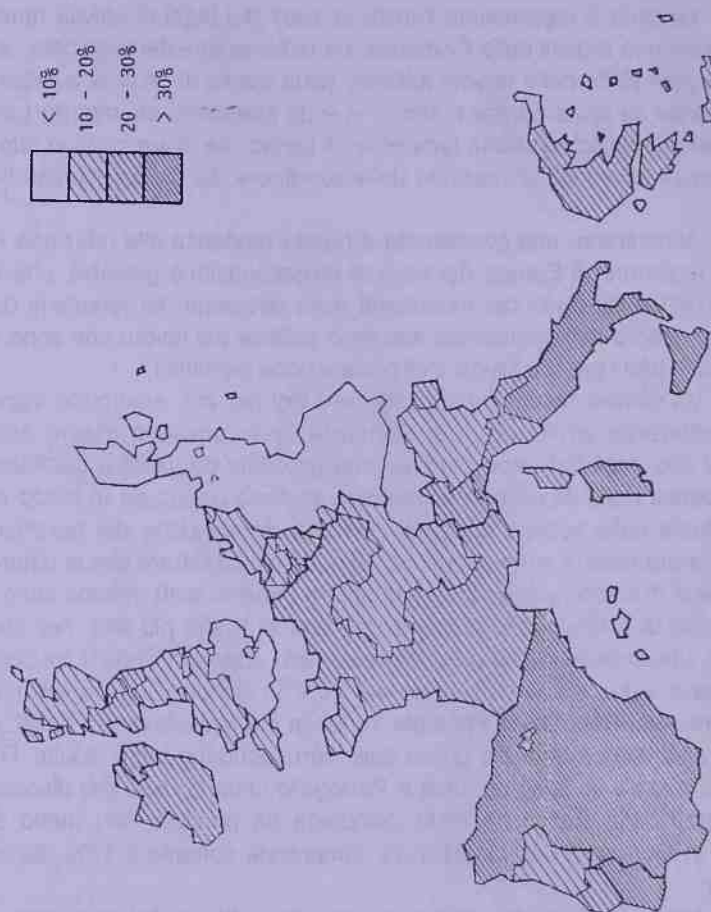
La carta 2 rappresenta l'entità al 1987 dei tassi di attività femminili nelle diverse regioni della Comunità. La collocazione del Piemonte, al pari della gran parte delle regioni italiane, resta quella di un'area a tasso medio-basso su scala europea, sicchè vi è da attendersi un impulso particolarmente intenso all'offerta femminile di lavoro, se si suppone in atto una tendenza all'omogeneizzazione delle condizioni dei diversi mercati nazionali.

Al contrario, una consistente e rapida tendenza alla riduzione viene fatta registrare in Europa dai tassi di disoccupazione giovanili, che riflettono l'influenza tanto dei mutamenti nella direzione dei fenomeni demografici quanto delle numerose misure di politica del lavoro che sono state rivolte in tutti i paesi a favore dell'occupazione giovanile.

Va tuttavia rilevato che, a riguardo dei giovani, emergono significative differenze all'interno della Comunità: esse possono essere assunte come uno degli indicatori del fatto che gli effetti dei positivi cambiamenti intervenuti nella situazione economica si siano ripercossi in modo molto diseguale sulla società europea, con una distribuzione dei benefici che non ha premiato le aree più deboli. Si può così registrare che le differenze nei tassi di disoccupazione dei giovani tra i diversi stati membri sono oggi maggiori di quando la disoccupazione era al livello più alto: nel maggio 1989, i tassi delle classi giovanili restavano superiori al 30% in Spagna, Grecia e Italia, erano dell'ordine del 20% in Belgio, Francia ed Irlanda, mentre nella Repubblica Federale Tedesca non superavano il 5,5%, un livello addirittura inferiore a quello delle corrispondenti classi adulte. D'altro canto, mentre in Spagna, Italia e Portogallo circa la metà dei disoccupati registrati dalle statistiche resta composta da persone con meno di 25 anni, in Germania tale fascia d'età comprende soltanto il 17% dei senza lavoro.

Anche in Piemonte, come evidenziato nelle analisi comprese nelle Relazioni annuali dell'Ires, la recente tendenza alla riduzione dei tassi di disoccupazione complessivi ha ricavato particolare impulso proprio dalla componente giovanile, per la cui quota maschile sono ormai evidenti fenomeni di notevole rarefazione in diverse aree. Da questo punto di vista la regione piemontese appare assai più prossima alla situazione delle aree evolute dell'Europa che non a quella delle regioni dell'Italia Centro-Meridionale. Resta tuttavia da notare che, fino al 1987, lo specifico "tasso di disoccupazione giovanile" del Piemonte risultava superiore a quello della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna (carta 3).

Carta 3 Tassi di disoccupazione dei giovani nelle regioni della Comunità, 1987



Fonte: Cee, L'emploi en Europe, 1989

Uno spostamento del peso della disoccupazione verso le fasce meno giovani della popolazione attiva, evidente in particolare nelle aree più sviluppate della Comunità, introduce al terzo e più grave connotato innovativo della disoccupazione europea degli ultimi anni '80: la sua tendenza alla concentrazione in fasce più circoscritte della popolazione ed il suo tendenziale cronicizzarsi nelle forme di disoccupazione di lunga durata.

Mentre il tasso complessivo tendeva lentamente a passare dal 10 al 9%, la quota dei disoccupati che dichiarano di essere in tale condizione da più di 12 mesi consecutivi passava dal 45% del 1983 al 55% del 1988, mentre un disoccupato su tre si diceva senza impiego addirittura da più di 24 mesi.

Anche rispetto a questo aspetto problematico della disoccupazione europea il Piemonte risulta particolarmente coinvolto, dal momento che, mentre il tasso di disoccupazione generico è sugli stessi livelli, lo specifico "tasso di disoccupazione di lunga durata" appare più elevato di quelli delle altre regioni dell'Italia Centro-Settentrionale (carta 4).

Gli studi comunitari, poi, sottolineano che il maggior numero di disoccupati tende a concentrarsi nelle zone urbane ed è costituito da persone poco o per nulla qualificate, sulle quali opera spesso in direzione deprimente un ambiente sociale e familiare di provenienza povero di stimoli e di opportunità, mentre cominciano addirittura ad intravedersi effetti di "ereditarietà sociale" per cui i disoccupati adulti trasmettono il loro handicap ai figli.

Data la constatata diminuzione delle probabilità di uscita dalla disoccupazione all'allungarsi della sua durata, insieme alla netta differenza di qualità tra l'esperienza della disoccupazione breve e quella della disoccupazione lunga (che induce caduta dell'attitudine e della motivazione al lavoro), forte è diventato a livello comunitario il richiamo al rischio che "si consolidi strutturalmente il gruppo dei disoccupati nella Comunità", insieme alla sottolineatura del fatto che il problema dei "long term unemployed" presenta una natura diversa da quello della "disoccupazione giovanile" prevalente nel corso degli anni '70. Si richiedono, quindi, specifiche strategie ed apposite risorse per la cura, ma soprattutto per la prevenzione, di un così grave fattore di marginalizzazione e di esclusione sociale.

Tabella 10 Disoccupazione di lunga e lunghissima durata

	1983	1984	1985	1986
Disoccupazione di lunga durata (1) (in % della disoccupazione totale)				
B	64,1	67,1	68,2	69,2
DK	32,2	30,9	32,0	26,5
D	38,4	43,4	46,9	47,6
GR	32,3	37,1	43,4	41,8
E	52,5	53,4	56,3	58,4
F	39,6	39,1	43,8	44,7
IRL	35,2	44,5	62,2(3)	62,9(3)
I	54,6	60,5	63,6	65,6
L	32,7	29,3	36,8	29,0
NL	46,9	·	56,4	·
P	45,2	43,5	48,4	53,4
UK	44,8	45,5	48,7	46,3
EUR12	46,3	48,3(2)	52,1	52,7(2)
Disoccupazione di lunghissima durata (4) (in % della disoccupazione totale)				
B	41,8	44,7	51,5	53,5
DK	12,3	10,4	13,3	9,6
D	14,9	20,2	26,7	29,4
GR	11,7	14,3	19,5	17,6
E	·	·	·	37,3
F	17,7	19,3	21,8	24,0
IRL	19,7	·	41,1(3)	42,6(3)
I	28,0	34,6	38,1	41,3
L	14,4	15,9	13,8	13,0
NL	22,3	·	35,7	·
P	·	·	·	32,7
UK	24,8	29,2	33,2	31,7
EUR12	22,3(5)	26,0(6)	30,9(5)	33,2(2)

(1) Persone disoccupate ininterrottamente da almeno un anno

(2) Stima

(3) La risposta risulta influenzata dalla nuova formulazione del quesito nel 1985

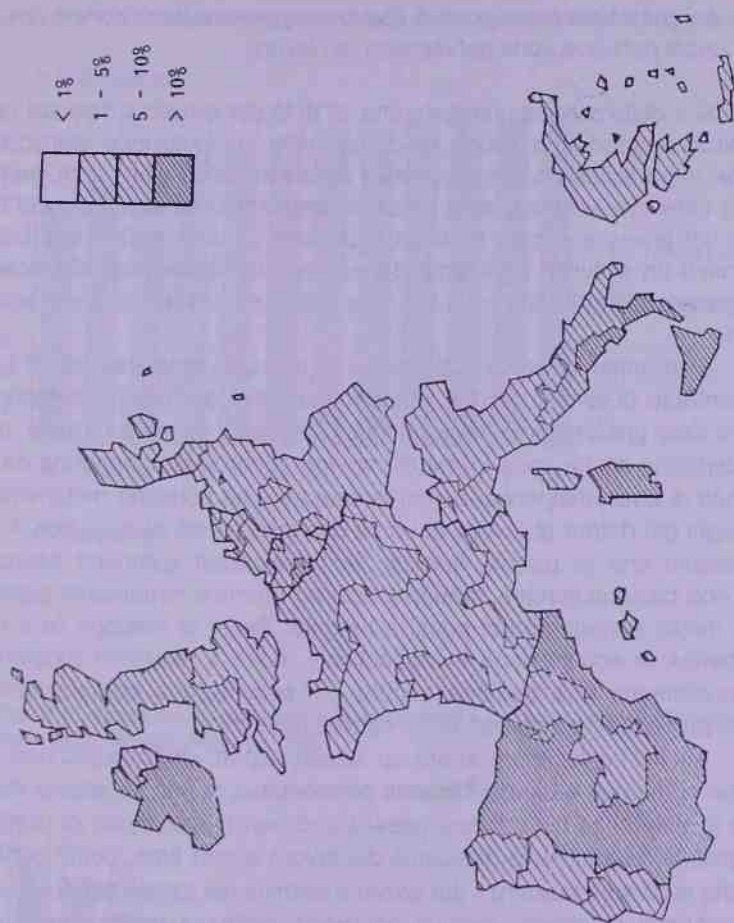
(4) Persone disoccupate ininterrottamente da almeno due anni

(5) Dato relativo a EUR10 (esclusi Spagna e Portogallo)

(6) Dato relativo a EUR9 (esclusi Spagna, Portogallo e Paesi Bassi)

Fonti: Doc. COM (87) 231 def. e Eurostat, in base ai risultati dell'indagine comunitaria sulle forze di lavoro; per Spagna e Portogallo, anni 1983-85: indagini nazionali, v. tab. 2

Carta 4 La disoccupazione di lunga durata nelle regioni della Comunità. 1987



Fonte: Cee, L'emploi en Europe, 1989

1.3. La qualità dei nuovi posti di lavoro: maggiore articolazione e tendenziale polarizzazione del mercato del lavoro

Si è detto precedentemente che, al di là del semplice dato sul tasso di disoccupazione, le nuove tendenze nella composizione dell'occupazione, in particolare quella aggiuntiva creata in questi ultimi anni, propongono esse stesse elementi di peculiare problematicità al quadro del mercato del lavoro europeo. E' allora opportuno provare a dare di tali cambiamenti un sintetico panorama d'insieme, sicchè sia possibile ricavare un giudizio più articolato sulla natura e sull'ampiezza dei problemi sul tappeto.

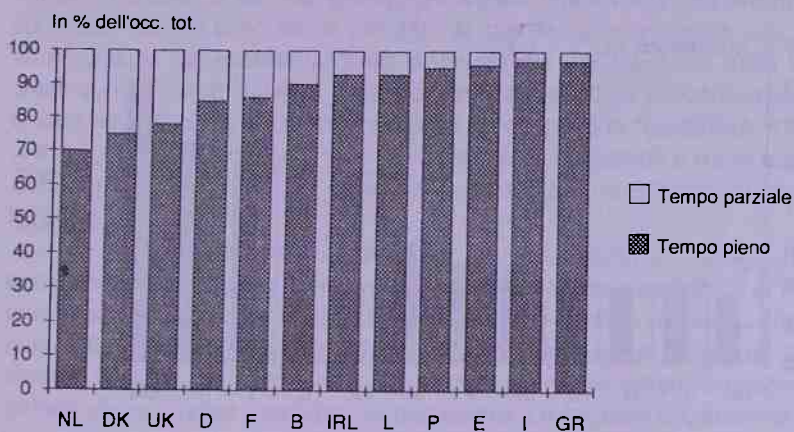
E' in primo luogo da sottolineare la notevole proliferazione di forme di contratto di lavoro "atipico" che compongono la "nuova occupazione": fra di esse predominano il lavoro a part time ed il lavoro a termine, ma si evidenziano anche varie forme di impiego subordinato connotate da uno statuto di quasi indipendenza del lavoratore, che riducono nettamente gli obblighi del datore di lavoro nei suoi confronti. A ciò si aggiunge il peso crescente che le piccole imprese ed i lavoratori autonomi esercitano sull'occupazione globale, sviluppandosi ad un ritmo nettamente superiore alla media soprattutto nei paesi a maggior livello di sviluppo (e a minor presenza di occupazione in agricoltura), dove i lavoratori indipendenti rappresentano una frazione minore dell'occupazione complessiva, ma sono particolarmente presenti nel settore dei servizi.

Anche se le informazioni su questi aspetti dell'occupazione sono meno numerose e più difficilmente confrontabili, si può senz'altro ritenere che le differenze tra i diversi paesi siano non meno ampie di quelle già segnalate dai dati sulla diffusione del lavoro a part time, come conferma anche la diversa incidenza del lavoro a termine nei singoli paesi.

Anche in questo caso la posizione dell'Italia risulta quella di un paese in cui i processi di articolazione e differenziazione nella composizione dell'occupazione sono relativamente meno sviluppati.

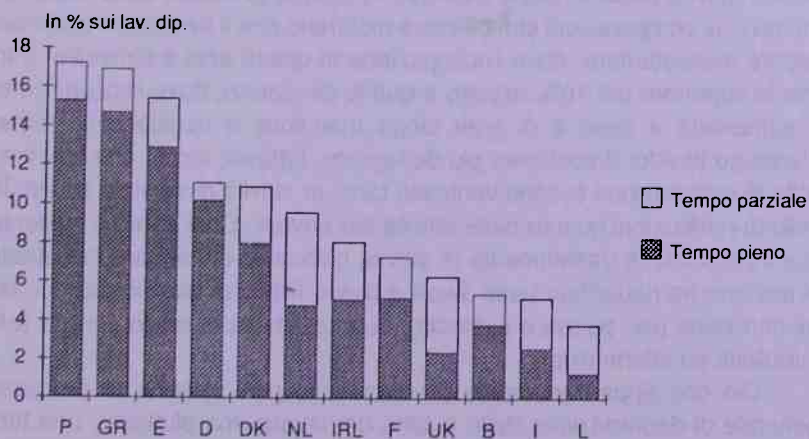
Sulla qualità della nuova occupazione, e sul rapporto tra qualità dei posti e loro dinamica espansiva, qualche indicazione indiretta può essere ricavata anche dai risultati di indagini sulle opinioni dei lavoratori e sui livelli delle retribuzioni in atto nei diversi settori d'impiego. Molto diversi appaiono, ad esempio, gli atteggiamenti dei lavoratori coinvolti dalle diverse forme d'impiego atipico: sulla base dei risultati della più recente inchiesta comunitaria al riguardo, infatti, mentre soltanto il 25% dei maschi e l'11%

Figura 8 Occupazione a tempo pieno e a tempo parziale nei paesi della Cee



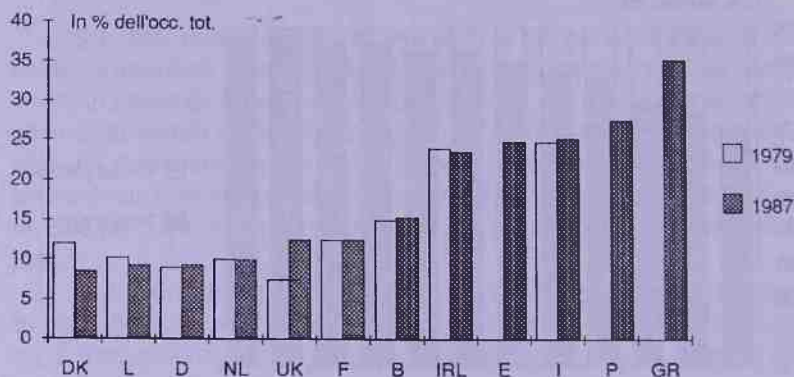
Fonte: vedi fig. 1

Figura 9 Quota del lavoro a termine (a tempo pieno e a tempo parziale) sull'occupazione totale nei paesi della Cee - 1987



Fonte: vedi fig. 1

Figura 10 Evoluzione dell'occupazione indipendente nei paesi della Cee:
1979-1987



Fonte: vedi fig. 1

delle donne che lavorano a part time sostiene di farlo a causa di una carenza di opportunità di lavoro a full time, ben il 70% degli uomini ed il 50% delle donne che hanno un lavoro a termine si dichiarano immediatamente disponibili ad un lavoro a tempo indeterminato. Guardando alle indagini sulle retribuzioni, invece, si può sinteticamente affermare che, per quanto alcune attività terziarie siano ovunque in Europa al vertice della scala retributiva, le comparazioni complessive mostrano che il livello dei redditi del settore manifatturiero -dove l'occupazione in questi anni è diminuita- è in media superiore del 10% rispetto a quello dei servizi, dove l'occupazione è aumentata e dove è di gran lunga maggiore la varietà delle forme d'impiego in atto. Il confronto più dettagliato, tuttavia, indica che forti crescite di occupazione si sono verificate tanto in attività di servizio ad alto livello di retribuzioni quanto nelle attività più povere. Così come è evidente che il processo di trasferimento di attività lavorative dal settore industriale al terziario ha riguardato tanto lavori a basso livello di qualificazione e remunerazione (es. pulizia e custodia), quanto attività di livello elevato (es. pubblicità ed informatica).

Ciò che appare insomma predominante non sembra un processo generale di degradazione della qualità del lavoro, ma piuttosto, una tendenza alla polarizzazione del mercato del lavoro tra un gruppo di impieghi rispetto ai quali si verifica un eccesso di offerta ed una sovraqualificazione

della manodopera, ed un altro gruppo caratterizzato dalla penuria di personale adeguato e da una sottoqualificazione tendenziale dell'offerta disponibile. Nell'un caso come nell'altro si manifestano tendenze alla destrutturazione dei tradizionali posti di lavoro ed una riduzione della loro stabilità, con effetti talvolta corrispondenti ad effettiva precarizzazione, talaltra riconducibili più correttamente ad un concetto di "flessibilità" in cui vi è maggior equilibrio tra le posizioni dei diversi contraenti e tra le condizioni normative e retributive entro cui lo scambio di prestazioni di lavoro ha luogo.

E' interessante notare, comunque, come la penuria attuale e tendenziale di manodopera qualificata si presenti come un problema di portata generale a livello europeo, non come uno specifico problema regionale delle aree meno sviluppate, ed, in particolare, come in tutti gli stati membri l'industria denunci una carenza di capacità dei sistemi formativi di attirare giovani verso i corsi tecnici-tecnologici e ingegneristici, in modo da fornire un gettito adeguato di lavoratori con una formazione appropriata ai loro crescenti fabbisogni. I problemi più insistentemente richiamati in questi anni all'attenzione pubblica, da parte delle organizzazioni imprenditoriali italiane, non sembrano aver trovato adeguata soluzione neppure negli altri paesi più evoluti.

PREVISIONI SULLE DINAMICHE OCCUPAZIONALI DEI PROSSIMI ANNI E SUGLI EFFETTI DEL 1992

2.1. *Crescita necessaria ed andamenti attesi nell'occupazione comunitaria dei prossimi anni*

Come accennato in precedenza, per ridurre fortemente i livelli di disoccupazione che ancora persistono nella Comunità occorrerebbe un tasso di incremento annuo dell'occupazione più forte di quello verificatosi nel 1988. Secondo gli studi condotti dai Servizi della Commissione, se una semplice prosecuzione nel periodo 1990-95 del tasso di crescita dell'1% annuo (pari a 6,5 milioni di occupati in più nel quinquennio) lascerebbe il tasso di disoccupazione nel 1995 al 7%, un incremento che raggiungesse l'1,5% annuo (10,5 milioni di occupati aggiuntivi) farebbe scendere la disoccupazione al 5%, riportando il "tasso di dipendenza" (cioè il rapporto tra occupati e popolazione non occupata) ad un livello corrispondente a quello degli anni '60.

Dato, però, che si prevede una crescita della produttività dell'ordine del 2,5% annuo, in relazione alla realizzazione del Mercato Unico e del successo delle strategie di "ricongiungimento rapido" dei paesi e regioni meno sviluppate della Comunità, è evidente che per ottenere un incremento occupazionale dell'1,5% annuo occorrerà un aumento del PIL dell'ordine del 4% medio annuo, una misura che appare certamente molto elevata.

D'altra parte, se gli studi prodotti dalle istituzioni comunitarie attribuiscono sempre un risultato finale positivo per l'occupazione al processo di creazione del Mercato Unico, essi convergono anche sul fatto che tale processo dovrà comportare una profonda ristrutturazione dell'economia e del mercato del lavoro europeo, nel corso della quale il mantenimento di alti tassi di crescita sarà condizione necessaria perchè i vantaggi economici del 1992 si traducano in effettiva creazione di occupazione. Così, sull'effetto immediato dei cambiamenti gli stessi analisti comunitari appaiono assai più incerti, facendo dipendere i risultati da come e da quan-

Tabella 1 Popolazione, forze di lavoro, occupazione nella Cee

% di variazione media annua	1960	1970	1980	1990	
	1970	1980	1990	a*	b**
Popolazione	0,8	0,5	0,3	0,2	0,2
Forze di lavoro	0,2	0,6	0,8	0,4	0,6
- variazione dovuta all'aumento della popolazione in età di lavoro	0,5	0,7	0,7	0,1	0,1
- variazione dovuta alla modificazione dei tassi di attività	-0,3	-0,1	0,1	0,3	0,5
Occupazione	0,2	0,2	0,3	1,0	1,6
<hr/>					
	1960	1970	1990	1995	
Tasso di disoccupazione	2,5	2,0	10,0	7,0	5,0
Coefficiente di dipendenza	1,32	1,46	1,51	1,41	1,34

(*) Situazione attuale (+1% anno)

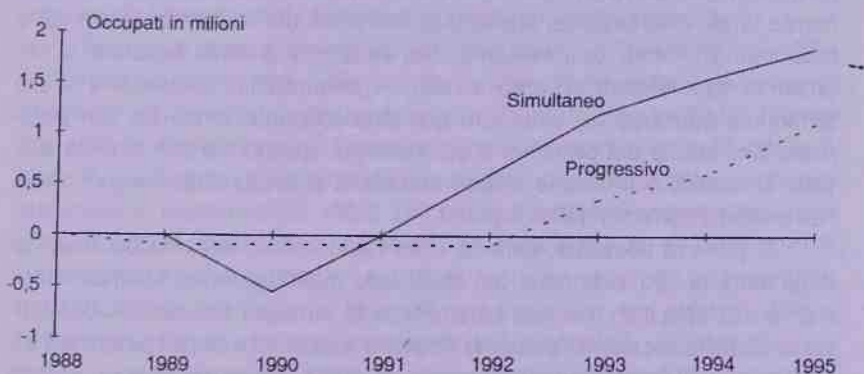
(**) Situazione auspicata (+1,5% anno)

Fonte: Commissione Cee, L'Emploi en Europe, 1989

do si opererà in termini politici sul processo economico, affinché la crescita sia in grado di riassorbire pienamente i guadagni di produttività dovuti alle ristrutturazioni. Ciò viene descritto col ricorso alla ormai nota "curva a J", in base alla quale nell'immediato prevarranno gli effetti di riduzione dell'occupazione, e successivamente si verificherà una risalita fino a livelli superiori a quelli di partenza. La forma effettiva di tale curva,

tuttavia, dipenderà molto dal fatto che l'insieme di misure annunciate dal Libro Bianco sulla realizzazione del Mercato Unico siano attuate in modo immediato e simultaneo, oppure vengano scaglionate nel tempo. Solo nel primo caso si avrebbe nel giro di pochi anni un aumento di occupazione dell'1,5%, con la creazione di circa 2 milioni di posti di lavoro.

Figura 1 Effetti del mercato unico sull'occupazione: le curve a J nell'ipotesi di realizzo simultaneo o progressivo delle misure di accompagnamento



Fonte: Cee, L'Emploi en Europe, 1989

Gli sviluppi previsti del processo di unificazione, insomma, non sono necessariamente tutti desiderabili: in particolare, l'impatto del 1992 sull'occupazione potrà essere differente a seconda dei settori, delle industrie e delle regioni interessate, con la possibilità che gli squilibri esistenti si aggravino, anzichè ridursi. La Comunità, infatti, si compone di regioni poste a livelli di sviluppo economico molto differenti, con quelle in ritardo che, se hanno il "vantaggio" di livelli retributivi più bassi, soffrono tuttavia di pesanti svantaggi in termini di infrastrutture, di comunicazioni, di qualità della forza lavoro disponibile. Così se le regioni del Sud temono che i vantaggi del Mercato Unico si concentrino nelle aree più avanzate del Nord, queste ultime paventano che la concorrenza meridionale finisca per imporre una pressione al ribasso sulle loro più evolute norme e condizioni sociali. D'altro canto, l'effetto sui diversi settori dipenderà dal grado di protezione di cui ognuno beneficiava precedentemente, nonchè dall'am-

piezza delle economie di scala che si realizzeranno tramite i processi di fusione e di riduzione del numero delle unità produttive che l'unificazione del mercato prevedibilmente indurrà.

E' quindi evidente che gli effetti reali sull'occupazione dipendono da molti fattori diversi, dei quali almeno alcuni sono difficilmente prevedibili in modo univoco. Questa è una delle ragioni per le quali la Comunità ha commissionato diversi studi su questi temi, che spesso sono ancora (nel 1989) in via di realizzazione. Di essi una parte è concentrata sugli effetti settoriali (e sono quelli ad un più avanzato stadio di realizzazione), un'altra si concentra su specifiche aree territoriali, un'altra ancora, certamente la più interessante, sui risultati incrociati dei mutamenti settoriali e territoriali. E', infatti, ben evidente che, se anche a livello settoriale si segnalano rischi limitati accanto a notevoli potenzialità, un'analisi a livello territoriale potrebbe far emergere una preoccupante tendenza alla polarizzazione locale dei problemi e dei vantaggi, sicché ciò che si elide a livello comunitario potrebbe invece cumularsi a livello delle singole aree, con un forte aumento delle disparità.

E' per ora possibile, tuttavia, dare rapido conto soltanto del risultato degli studi di tipo settoriale, dai quali solo indirettamente, facendo riferimento allo specifico mix che caratterizza la struttura economica delle diverse aree territoriali, si possono ricavare indicazioni circa i potenziali effetti locali dei cambiamenti connessi al 1992. Effetti potenziali, perchè quelli effettivi non dipenderanno soltanto dalla composizione settoriale, ma dalle peculiari performances che le imprese locali sapranno realizzare all'interno delle dinamiche generali dei diversi settori.

2.2. Gli effetti settoriali sull'occupazione dei mutamenti legati al 1992

Pur previsto in varie forme nella gran parte dei settori, l'impatto del 1992 sarà ovviamente più forte nei settori caratterizzati da una debole penetrazione dei rispettivi mercati nazionali e da importanti barriere non tariffarie agli scambi. Le analisi comunitarie al riguardo (in particolare, i noti studi settoriali sul "costo della non-Europa" e il cosiddetto "Rapporto Cecchini") consentono di distinguere tre gruppi fondamentali di attività, a loro volta divisi in vari sottogruppi: 1) i settori industriali "sensibili", ossia soggetti ad impatti significativi; 2) i settori industriali poco "sensibili"; 3) i settori dei servizi. Per l'individuazione dei settori "sensibili" sono stati utilizzati 5 gruppi di indicatori: a) il livello delle barriere non tariffarie; b) il tasso di

penetrazione intra-Cee; c) la dispersione dei prezzi al netto delle imposte; d) la dispersione dei livelli di produttività effettiva; e) il livello di concentrazione dei settori.

I settori industriali "sensibili", quindi, possono risultare tali perchè investiti da effetti diretti o indiretti delle misure previste dal Libro Bianco per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione del Mercato Unico, o perchè coinvolti da effetti indotti dalla progressiva realizzazione del mercato (ad esempio, modificazione dei prezzi relativi, delle quote di mercato o della stessa domanda globale), o, infine, per gli effetti "strategici" risultanti dalle modificazioni dei comportamenti delle imprese legati all'espansione del commercio internazionale nelle nuove condizioni concorrenziali.

Al di là di questa classificazione delle cause di "sensibilità" al 1992, comunque, è chiaro che il riferimento fondamentale rimane alla diversa presenza ed importanza delle cosiddette "barriere non tariffarie" rispetto agli scambi internazionali di beni e prodotti di ciascun settore, la cui abolizione è precisamente l'oggetto diretto di gran parte delle misure che sostanziano la scadenza del 1992. Tali barriere possono essere rappresentate, secondo i risultati di un'inchiesta comunitaria presso 11.000 imprese, da differenti norme e regolamentazioni tecniche (operanti, ad esempio, nei settori della plastica, dei minerali non metalliferi, dei prodotti chimici, dell'automobile), da ostacoli amministrativi (segnalati, ad esempio, per tessile e abbigliamento, carta, prodotti in gomma, prodotti alimentari), dalle formalità alle frontiere (richiamate in particolare da aziende del legno, cuoio, fibre sintetiche), dalle regolamentazioni sul trasporto delle merci (aziende del settore dei metalli, della carta, della raffinazione del petrolio), da disparità in materia di Imposta sul Valore Aggiunto (automobile, abbigliamento, cuoio), da regolamentazioni dei mercati dei capitali (informatica e burocratica, tessile), da restrizioni in materia di mercati pubblici (mezzi e infrastrutture di trasporto, informatica e burocratica, impiantistica).

In particolare, l'apertura dei mercati pubblici promette di essere uno dei fattori a maggior impatto sulle strutture settoriali e sull'occupazione industriale dei paesi europei: nei settori più direttamente legati ai pubblici poteri si registrano, infatti, i maggiori scarti fra i prezzi e fra i livelli di produttività, in presenza del minor grado di interscambio tra i paesi (cfr. Cee, "La dimensione sociale del mercato interno", Europa Sociale, numero speciale, 1988, da cui è tratta la tabella 2).

In funzione del peso delle barriere non tariffarie, e sulla base della citata inchiesta presso 11.000 imprese europee, i diversi settori industriali sono stati classificati a seconda del loro diverso grado di "sensibilità"

Tabella 2 Settori sensibili a una potenziale ristrutturazione conseguente all'apertura degli appalti pubblici nei settori in cui predomina l'acquirente pubblico - 1986

	Mercato comunitario (milioni di ECU)	Tasso d'impiego della capacità attuale	Commercio intra-Cee	Nr. di produttori Cee	Nr. di produttori Usa	Riduzione costi (1)
Caldaie	2.000	20%	molto scarso	12	6	20%
Generatori a turbina	2.000	60%	molto scarso	10	2	12%
Locomotive	100	50-80%	molto scarso	16	2	20%
Elaboratori centrali	10.000	80%	30-100%	5	9	5%
Centrali telefoniche	1.000 -5.000	70%	15-45%	11	4	20%
Telefoni	5.000	90%	molto scarso	12	17	—
Laser	500	50%	elevato	+de 1.000	+de 1.000	—

(1) La riduzione dei costi corrisponde alle economie di scala risultanti dal raddoppio della produzione

Fonte: Atkins: Studio sui costi della non Europa/appalti pubblici, riportata in Cee, La dimensione sociale del mercato interno, 1988

all'impatto del 1992. Un gruppo di 40 settori, pari al 50% dell'industria comunitaria per valore aggiunto, è stato definito particolarmente sensibile ed è stato suddiviso in 4 sottogruppi.

- 1) Le industrie a debole competitività, soggette a forte concorrenza da parte di aziende giapponesi e statunitensi, come quelle dell'informatica, della burocratica, delle attrezzature biomediche e delle telecomunicazioni. Si tratta di settori in cui le imprese extraeuropee godono di ampie economie di scala rispetto alle più piccole aziende europee. A queste ultime, quindi, il Mercato Unico offrirà la possibilità di effettuare fusioni o assorbimenti su scala europea, nell'intento di colmare almeno in parte il deficit di produttività e competitività che le affligge, di acquisire soglie dimensionali che consentano il finanziamento autonomo dello sviluppo di certi prodotti e permettano di diventare attori su scala mondiale, anziché locale, in un settore dove tanto la domanda quanto la tecnologia sono strutturalmente "mondiali". Dal successo sul mercato di tali processi di trasformazione dipenderanno i loro effetti occupazionali, che è comunque difficile prevedere come

sensibilmente espansivi, nè per l'Europa comunitaria, nè per il nostro paese e per il Piemonte, dove è localizzata una delle principali aziende informatiche-burotiche del continente. L'attività innovatrice di queste imprese, comunque, favorirà lo sviluppo, la mobilità e la cooperazione dei tecnici e dei ricercatori su scala europea, e ne sarà a sua volta favorita.

- 2) Le industrie coinvolte in razionalizzazioni, operanti in settori dove gli scambi commerciali sono sottomessi a restrizioni e dove i produttori europei sono troppo numerosi rispetto alle dimensioni del mercato: ci si riferisce ai produttori di materiale e attrezzature ferroviarie, di caldaie, di prodotti farmaceutici, di birra, bibite e acqua minerale, di champagne e vini spumanti. Per alcune (materiale ferroviario e caldaie) molto peso avrà anche l'apertura dei mercati pubblici, che aumenterà la concorrenza, porterà ad una tendenziale riduzione dei prezzi e ad una selezione dei produttori e delle dimensioni d'impresa più efficienti. Anche in relazione a questo gruppo di settori è possibile individuare un numero significativo di imprese operanti nell'ambito territoriale piemontese (si pensi al materiale ferroviario, alla farmaceutica ed ai vini spumanti). Ci si può attendere, pertanto, che esse siano coinvolte da processi di razionalizzazione su scala europea, i cui esiti specifici diranno quale e quanto impatto sull'occupazione locale deriverà per tale via. Allo stato, sembra di poter affermare che, mentre per alcuni settori, tipicamente quello dei vini spumanti, il processo di internazionalizzazione delle più importanti aziende piemontesi si è già realizzato con esiti positivi, per altri, segnatamente quello del materiale ferroviario, la situazione appare ancora indefinita ed aperta ad esiti pesantemente negativi.
- 3) Le industrie soggette a razionalizzazioni moderate, per ottenere ulteriori guadagni di efficacia, non necessariamente sul piano tecnico, ma piuttosto su quello strategico: si fa qui riferimento ai settori delle costruzioni navali -dove hanno già avuto luogo su scala mondiale profondi processi di ristrutturazione, con significative perdite di spazi per le imprese europee- alle attrezzature elettriche, all'industria della pasta e a quella del cioccolato. In questi ultimi due settori fusioni e assorbimenti sono in corso da alcuni anni, in Italia non meno che nel resto d'Europa, come frutto dell'"effetto strategico" del 1992. Anche in questo caso effetti generali e locali sull'occupazione si renderanno evidenti solo col tempo, pur potendosi prevedere esiti prevalentemente negativi. Nel caso specifico delle produzioni alimentari

(il settore di questo gruppo con più peso relativo nell'area piemontese), la struttura produttiva regionale, interessata negli anni scorsi da ristrutturazioni e ridimensionamenti su nuove basi competitive, sembra in grado di operare efficacemente nelle nuove condizioni del mercato unico.

- 4) Vi è infine un gruppo di industrie in cui cambiamenti potrebbero verificarsi non tanto nelle strutture di produzione, ma a partire dai sistemi di distribuzione e dall'attivazione di nuovi rapporti di collaborazione tra imprese finalizzati a cogliere l'opportunità di economie di scala. Vi sono infatti numerose industrie produttrici di beni di consumo o intermedi in cui sussistono notevoli differenze di prezzi sui vari mercati nazionali, oppure operano formalità doganali che ostacolano l'importazione da paesi terzi di beni che entrano invece liberamente in altri paesi della Comunità: si fa qui riferimento ai produttori di apparecchi radio, TV ed elettrodomestici, di abbigliamento, calzature e giocattoli, di automobili, macchine industriali e vetro. In questi casi è prevedibile un aumento della concorrenza tra le imprese dei diversi paesi, con la fine della segmentazione del mercato europeo dovuta a regolamentazioni tecniche, regimi fiscali o politiche dei prezzi differenziate. Tutto ciò non avrà significativi effetti sulla produzione globale, ma piuttosto sulla sua ripartizione tra i diversi produttori, nonché sulle strategie da essi adottate nelle nuove condizioni concorrenziali. Per qualcuno, in particolare il settore auto, è già ben evidente anche un aumento delle cooperazioni tecniche, accanto alle collaborazioni commerciali, per ottenere guadagni di efficacia tecnica in vista del conseguimento di economie di scala.

Di questi cambiamenti l'Italia dovrebbe essere investita in misura considerevole, dato il peso relativamente molto elevato che in essa esercitano molti settori di questo gruppo, con esiti sull'occupazione che nel migliore dei casi potranno essere difensivi. Per il settore auto, in particolare, che riveste in Piemonte la rilevanza a tutti nota, vi è da ritenere che gli effetti della caduta delle attuali barriere protettive rispetto alle importazioni dall'estremo oriente, con l'acquisizione da parte delle produzioni giapponesi di una quota di mercato analoga a quella media europea, sottrarrà un certo spazio all'industria nazionale, con probabili riflessi negativi sull'occupazione relativa.

Altri 70 settori industriali, invece, sono stati classificati dalla Cee come "non sensibili" al 1992, in quanto produttori di beni commercializzati

prevalentemente su scala locale, per i quali fattori fisici o strutturali possono ostacolare gli scambi (si fanno qui gli esempi del cemento, dei materiali da costruzione, dei panifici). In altri casi si tratta invece di settori dove le barriere non tariffarie sono da tempo molto deboli ed il mercato è già largamente aperto alla concorrenza internazionale, con effetti già consolidati in termini di armonizzazione dei prezzi (es. acciaio e carta).

Altre considerazioni possono essere condotte riguardo al settore dei servizi, composto di attività generalmente considerate assai meno esposte alla concorrenza internazionale. Anche qui, tuttavia, gli studi comunitari individuano un gruppo di settori che si prevede risulterà particolarmente "sensibile" alla realizzazione del mercato unico, a causa delle regolamentazioni esistenti o della scarsa armonizzazione che proteggono i singoli mercati nazionali. Si tratta, in particolare, dei servizi finanziari, dei servizi alle imprese, delle telecomunicazioni e dei trasporti, un agglomerato di attività corrispondenti al 15% circa del valore aggiunto dell'intero settore dei servizi ed al 50% dei servizi di mercato.

Senza voler in alcun modo approfondire qui l'analisi delle dinamiche in atto e potenziali di questi settori, si può tuttavia aggiungere qualche specificazione riguardo alle dinamiche occupazionali di quelli dei quali sembra più probabile prevedere effetti problematici per la realtà italiana.

I servizi bancari costituiscono larga parte di quelli finanziari, anche a livello Cee: gli occupati nelle banche a metà degli anni '80 erano complessivamente circa 2,3 milioni, a fronte di un milione circa nelle assicurazioni. Tra il 1975 ed il 1985 il settore bancario europeo ha registrato una dinamica occupazionale nettamente positiva (+420.000 occupati, pari al 22,5% in più), ma tutti gli osservatori concordano nel prevedere che oggi tale settore registri sensibili perdite potenziali di occupati, a causa dei forti guadagni di produttività associati alla crescente informatizzazione delle attività tradizionali, cui potrà fornire parziale compensazione lo sviluppo di nuovi servizi specializzati ad alta intensità di lavoro, resi possibili anche dallo sviluppo della stessa informatizzazione. Per l'Italia, tuttavia, sembra difficile prevedere che le dinamiche positive riescano a compensare quelle negative, dal momento che i divari di produttività e di costi dei servizi bancari offerti dal sistema nazionale rispetto a quelli in atto nei principali paesi europei spingono a prevedere una specifica debolezza concorrenziale italiana, che, al momento della completa apertura dei mercati, si aggiungerà, come fattore critico nei confronti dell'occupazione, a quelli generali legati alle razionalizzazioni e innovazioni.

Considerazioni per certi aspetti analoghe suggerisce l'osservazione

del settore dei trasporti, che occupa 3,8 milioni di persone nella Comunità, corrispondenti al 3% dell'occupazione totale ed al 5,2% di quella dei servizi. Qui si prevedono effetti diversi a seconda del tipo di trasporto considerato, con forti difficoltà a giungere ad una previsione quantitativa globale dei possibili andamenti occupazionali. Si ritiene, tuttavia, che significative tendenze alla riduzione deriveranno dai processi di ristrutturazione dell'offerta, legati alla intensificazione della concorrenza sui mercati nazionali ed al rafforzamento delle iniziative di cooperazione tra imprese su scala europea. In questo contesto la posizione relativa dell'Italia appare particolarmente problematica, data la strutturale debolezza della propria offerta, in particolare nel trasporto delle merci. Agisce, infatti, in Italia, una quota nettamente superiore alla media europea di piccoli operatori atomizzati, incapaci di competere sul piano dei costi e dell'efficienza con le grandi e grandissime imprese del Nord-Europa e finora fortemente protetti dalla concorrenza di queste ultime da norme che impedivano agli operatori stranieri di operare il cosiddetto "cabotaggio" fra diversi centri dello stesso territorio nazionale. Con la prossima caduta di tali barriere protettive la concorrenza si dovrebbe fare più aspra e diretta, ed appare improbabile che l'offerta italiana possa evitare severe ristrutturazioni e ridimensionamenti.

MOBILITA' DEI LAVORATORI E MERCATO DEL LAVORO EUROPEO:
LE IPOTESI E LA REALTA'

Una delle domande più diffuse, di fronte alle prospettive di rimozione di tutti i residui ostacoli alla mobilità delle persone nell'ambito della Comunità europea, riguarda senz'altro gli effetti che da ciò deriveranno sui processi di effettiva mobilità di lavoratori tra un paese e l'altro, al fine di trovare un'occupazione difficilmente reperibile in patria o di cogliere opportunità più vantaggiose offerte altrove. Naturalmente, a seconda dei punti di vista e dei problemi da cui muove chi pone la domanda, si mette maggiormente l'accento sui vantaggi che una maggiore mobilità può comportare, sia in quanto valvola di sfogo per problemi irrisolti di disoccupazione, sia in quanto veicolo di soddisfacimento per fabbisogni di personale che non trovano adeguata corrispondenza da parte dell'offerta locale. Oppure si sottolineano i rischi che l'accresciuta concorrenza da parte di lavoratori esteri può comportare, sia per le condizioni d'impiego e la forza contrattuale dei lavoratori dipendenti locali, sia per le condizioni di esercizio di mestieri e professioni autonome, precedentemente protette da rigide barriere all'entrata stabilite dalle specifiche organizzazioni ed ordini professionali di ogni singolo stato.

Ciò che dalla gran parte degli interventi sembra dato comunque per scontato è che un sostanziale aumento della mobilità tra i diversi paesi europei avrà luogo dopo il 1992 e che tali flussi, correlati alle differenze nella condizione demografica dei diversi paesi, siano correttamente inquadrabili nella categoria dei processi migratori per motivi di lavoro, lo stesso genere di processi (pur con notevoli differenze di composizione e di condizioni) che tanta parte hanno avuto nel favorire lo sviluppo dei maggiori paesi della Comunità nel corso degli anni '60, limitando nel contempo la sovrabbondanza di persone in cerca di lavoro nei paesi meno favoriti.

Può pertanto risultare utile ripercorrere le linee delle più recenti riflessioni comunitarie a questo riguardo, nell'ipotesi che ciò che ne emerge porti per un verso a ridimensionare e per un altro a meglio definire la na-

tura dei processi di mobilità del lavoro connessi all'unificazione del mercato europeo, e quindi a cogliere in modo più appropriato il genere di problemi che vengono posti alle politiche, alle diverse scale territoriali.

Utile premessa ad una tale ricognizione può essere rappresentata da un rapido richiamo all'evoluzione del quadro giuridico che a livello comunitario regola i movimenti delle persone per motivi di lavoro.

3.1. *La libera circolazione delle persone e la mobilità professionale in Europa: i contorni del quadro giuridico*

Già il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità nel 1957, poneva come principio generale la libera circolazione dei lavoratori (artt. 48-51) e la cosiddetta "libertà di stabilimento" per le attività non salariate e le imprese (artt. 52-58). Lo stesso trattato prevedeva anche le eccezioni a tale principio generale: le disposizioni dell'art. 48, infatti, "non sono applicabili all'impiego nella pubblica amministrazione" (art. 48,4) e la libertà di stabilimento "non si applica alle attività che hanno relazione, anche a titolo occasionale, con l'esercizio dell'autorità pubblica" (art. 55). Altri limiti, infine, vengono posti e giustificati da ragioni di ordine pubblico, sicurezza e salute pubblica (artt. 48,3 e 56,1).

Con l'Atto Unico del 1985, che rilancia in generale il processo di unificazione della Comunità, si procede oltre sul piano dei principi, garantendo la libertà di circolazione non solo ai lavoratori, ma ai cittadini in quanto tali, e si cerca di rendere effettivamente operativi gli obiettivi del Trattato proponendo una serie di regolamenti e direttive riguardanti:

- la mobilità geografica: per cui ci si può trasferire per ricercare un lavoro e restare in un altro paese alla fine di un rapporto di lavoro;
- la mobilità professionale: per cui tutti i cittadini comunitari possono godere delle medesime condizioni di lavoro dei cittadini di ogni singolo stato membro, beneficiare delle stesse opportunità di formazione e utilizzare a pieno titolo le opportunità offerte dai servizi pubblici per l'impiego;
- l'integrazione sociale: per cui i lavoratori migranti ed i loro familiari beneficino dello stesso trattamento sul piano dei benefici sociali, comprese le borse di studio e gli aiuti finanziari per gli studenti.

Diverse sentenze della Corte di Giustizia, poi, hanno allargato il campo di applicazione di tali provvedimenti: ad esempio ai lavoratori a tempo parziale ed a certe occupazioni del settore pubblico. Regolamenti,

infine, sono stati adottati allo scopo di assicurare il coordinamento delle legislazioni nazionali in materia di sicurezza sociale, in modo da garantire ovunque il diritto al ricorso al sistema di protezione per malattie, invalidità, vecchiaia, incidenti sul lavoro, malattie professionali, disoccupazione, assegni familiari.

Anche col pieno adempimento di questi impegni, tuttavia, nella pratica sarebbero rimasti all'opera numerosi fattori tendenti a riservare l'accesso alle occupazioni ed alle istituzioni formative ai soli cittadini di ogni singolo stato: in primo luogo il problema della mancata corrispondenza e mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio conseguiti nei diversi paesi comunitari. Ecco allora che la Commissione, mentre prendeva l'avvio un complicato processo di classificazione e comparazione delle qualifiche e dei diplomi professionali relativi a numerosi settori d'attività economica, ha agito direttamente su diverse figure di lavoro qualificato e professioni liberali, di solito fissando delle norme minimali che hanno, nel tempo, definito un diritto comunitario riguardante l'esercizio di numerose professioni. Così, per le attività del commercio e dell'artigianato si è stabilito, come condizione di stabilimento, l'esercizio per un certo numero di anni della medesima professione all'interno del proprio paese d'origine, mentre per le professioni afferenti all'area medica e paramedica si sono definite, sin dalla fine degli anni '70, soglie minime di formazione ed un mutuo riconoscimento dei diplomi riguardanti medici, dentisti, veterinari, infermieri, ostetriche e farmacisti. Criteri analoghi sono stati utilizzati per disciplinare le professioni di architetti ed avvocati.

Tuttavia, dal momento che i progressi in questo campo si rivelavano troppo lenti e laboriosi, nel gennaio 1989 si è adottata una Direttiva che stabilisce il principio generale del mutuo riconoscimento di tutti i titoli di formazione superiori acquisiti dopo almeno tre anni di formazione post-secondaria. Dal puntuale confronto dei diversi curricula e titoli di studio, in vista della loro armonizzazione, si è passati, anche nel campo della formazione, al principio del mutuo riconoscimento, basato sulla fiducia reciproca. Si assume cioè che la formazione richiesta per svolgere una determinata attività professionale in un paese sia adeguata a consentire lo svolgimento della medesima attività anche negli altri paesi della Comunità.

Una volta che tale nuovo sistema sia pienamente in vigore, esso dovrebbe consentire l'effettivo libero accesso a tutte le attività regolamentate, eccetto quelle governate da Direttive specifiche e quelle legate all'esercizio della funzione pubblica (art. 55 Trattato) o coperte dall'art. 48, in quanto comprese nella pubblica amministrazione.

3.2. L'esperienza di mobilità dei lavoratori in Europa: paesi d'emigrazione e paesi d'immigrazione tra gli anni '60 e gli anni '80

Come è ampiamente noto i maggiori movimenti di lavoratori che hanno interessato in epoca recente il continente europeo sono state le migrazioni per così dire "classiche" dai paesi mediterranei e da quelli dell'Est verso la Rft e la Francia nel corso degli anni '60. Tali movimenti sono stati alimentati dalla domanda di lavoro del settore manifatturiero nei paesi del Nord a fronte dell'eccedenza di offerta determinata dal crollo occupazionale del settore agricolo nei paesi del Sud.

Ora, benché l'esodo rurale sia destinato a conservare dimensioni ragguardevoli in paesi come la Grecia ed il Portogallo, gli indicatori sono concordi nel far ritenere che le condizioni della domanda di lavoro non siano più paragonabili a quelle del passato: molti dei centri urbani europei legati allo sviluppo industriale degli scorsi decenni sono ora in declino demografico, mentre quelli in maggior sviluppo hanno una struttura economica basata sui servizi -quelli pubblici non meno che quelli innovativi e di ricerca- e sull'industria leggera ad alta tecnologia e bassa occupazione esecutiva.

D'altro canto una chiara e pressoché generalizzata conferma del cambio di direzione dei fenomeni avvenuto nell'ultimo decennio si ricava guardando singolarmente all'esperienza di ciascuno dei principali paesi europei, sia quelli dai quali partivano sia quelli verso cui tendevano i passati movimenti migratori.

Cominciamo dai paesi di emigrazione: Italia, Grecia, Spagna e Portogallo.

In Italia, da 150.000 emigranti l'anno nel corso degli anni '60, si è passati a meno di 15.000 già nel 1979. Nel corso degli anni '80, poi, il segno dei movimenti si è addirittura rovesciato, per la prevalenza dei ritorni sulle partenze e per l'emergere di un flusso in ingresso proveniente da paesi extracomunitari del Nord e Centro Africa, dell'Asia e dell'America Latina. Di recente, secondo uno studio della Comunità, sarebbe emerso, sia pure con una modesta entità, un nuovo flusso di uscite, composto da giovani qualificati dalle regioni del Nord Italia diretti verso la Svizzera e la Rft (noto è il caso del personale paramedico specializzato, che dalle zone di confine passa in Svizzera attratto da condizioni remunerative e di lavoro più gratificanti; ma fenomeni analoghi sembra comincino ad interessare anche giovani laureati in discipline tecnico-scientifiche, attratti da aziende industriali di altri paesi).

Molto più forte dell'emigrazione all'estero resta comunque la mobilità interna al paese, se è vero che, a fronte di 1.200.000 cambiamenti di residenza annui, solo 50.000 persone lasciano il paese.

La Grecia, pur disponendo di un apparato economico non paragonabile a quello dell'Italia, ha conosciuto movimenti migratori piuttosto simili a quelli di quest'ultima. Avendo visto emigrare oltre un milione di persone tra gli anni '50 e gli anni '70 (dei quali l'80% circa si è diretto in Germania), ha poi fatto registrare significativi flussi di rientro accompagnati dalle avvisaglie di nuovi movimenti di immigrazione da paesi extracomunitari. Questi ultimi sono stati parzialmente bilanciati, sul piano contabile, da nuove forme di emigrazione temporanea verso l'Europa per ragioni di studio e verso il Medio Oriente per ragioni di lavoro riguardanti personale qualificato. --

Anche dalla Spagna sono emigrate 1 milione di persone fra gli anni '60 e '70, ma in seguito ha preso corpo un flusso regolare di rientri, che di recente è diventato prevalente: da 130.000 emigrati nel 1971 si è passati a soli 9.000 nel 1986, quando i rientri in patria sono risultati 19.000. Analogamente a quelli segnalati per Italia e Grecia appare anche il flusso recente di immigrazione da paesi extracomunitari, in specie mediterranei, mentre più rilevante che altrove sembra essere il recente arrivo di lavoratori appartenenti alla Cee (soprattutto dal Regno Unito), in gran parte orientati verso le attività comprese nel settore dei servizi, del turismo e del tempo libero (secondo uno studio Cee si sarebbe trattato di circa 17.000 persone nel 1986).

Nonostante conservi i più alti tassi di disoccupazione della Comunità, quindi, anche la Spagna ha cessato di alimentare movimenti di emigrazione all'estero, mentre proseguono i movimenti di popolazione all'interno delle frontiere nazionali: in particolare verso Madrid e le regioni costiere, poichè i principali centri industriali compresi nel Paese Basco ed in Catalogna, dopo le ristrutturazioni, hanno cessato di attrarre immigrati.

Parzialmente diverso, per il passato e per il futuro prossimo, sembra essere il caso del Portogallo. Esso ha conosciuto nei decenni scorsi il tasso di emigrazione di gran lunga più elevato della Comunità (oltre 2.000.000 di emigrati su circa 10.000.000 di abitanti, fra gli anni '60 e '70), diretto principalmente verso l'impiego nel settore delle costruzioni, soprattutto in Francia e nella Rft. Attualmente, poi, il paese presenta un tasso di disoccupazione apparentemente moderato, sotto il quale si cela però una molto ampia sottoccupazione in agricoltura, che affianca una strutturale sovrabbondanza di manodopera industriale concentrata nei

settori dell'acciaio e dei cantieri navali. Pur manifestandosi un vivace movimento interno verso Lisbona e Porto, oltre che verso la costa ed un certo numero di cittadine dell'interno in sviluppo, si ritiene probabile che dal Portogallo si generino ulteriori movimenti in uscita diretti verso altri paesi Cee, mentre resta significativo il numero di immigrati proveniente dalle ex colonie africane.

Un rapido accenno, ora, ai principali paesi di immigrazione: la Rft e la Francia.

Come è noto, la Rft ha visto arrivare, fra gli anni '50 e '60, moltissimi lavoratori Turchi, Portoghesi, Spagnoli e Italiani, oltre ad un gran numero di rifugiati dall'Europa dell'Est. Negli anni '70, però, il flusso di immigrazioni dall'Europa è sostanzialmente cessato e, in relazione alle esigenze di energica ristrutturazione di molte industrie, sono stati favoriti consistenti rientri ai paesi d'origine di lavoratori extracomunitari (Turchi e Jugoslavi in particolare). Nel contempo, tuttavia, si sono fatti evidenti gli effetti del declino della popolazione in età di lavoro, conseguenti a dinamiche demografiche fortemente negative, e dell'arresto dell'esodo rurale, cui hanno fatto finora fronte il proseguimento degli arrivi dall'Est ed un certo flusso di nuova immigrazione proveniente dall'Asia meridionale. Le recenti vicende politiche riguardanti in senso stretto l'area germanica ed i cambiamenti in corso in tutti i paesi dell'Est, con l'aumento delle possibilità di movimento delle popolazioni ad essi associate e l'assunzione da parte della Germania del ruolo di principale polo di attrazione tra i paesi dell'occidente, possono certamente indurre significative variazioni nel quadro degli ultimi anni, senza tuttavia far venir meno il valore di indicazione di alcune tendenze manifestatesi di recente.

Fra queste merita segnalazione il fatto che fino alla fine degli anni '80 le occupazioni più qualificate nei centri in maggior sviluppo (ad es. l'area ad alta tecnologia di Monaco) sono state occupate da lavoratori autoctoni, dei quali sempre più fortemente veniva percepita la scarsità. Di qui, dunque, potrebbero generarsi nuovi fenomeni di attrazione di personale qualificato, proveniente dalla Germania Orientale e dai paesi dell'ex Mitteleuropa (Ungheria, Cecoslovacchia e Slovenia), caratterizzati da particolare prossimità culturale e linguistica e da sistemi scolastici e formativi segnati da una matrice comune, oppure da altri paesi comunitari. E' invece del tutto improbabile attendersi flussi consistenti in uscita dalla Germania, anche in caso di rapida unificazione dei due stati tedeschi e di piena libertà di circolazione in Europa per tutti i loro abitanti.

D'altro canto, appare significativa la constatazione che, nonostante

si siano determinate notevoli disparità nei rispettivi tassi di disoccupazione e di sviluppo, la mobilità interna di lavoratori della Rft dalle regioni del nord in declino verso quelle del sud in sviluppo è risultata limitata soltanto ad una certa quota di lavoratori più qualificati: come anche altrove, nella Germania degli anni '80 è sembrata emergere una tendenza per la quale quanto meno l'offerta di lavoro è qualificata tanto meno diventa mobile sul territorio.

Per molti versi affine a quello della Rft è risultato il ciclo storico dell'immigrazione in Francia, che da ormai circa 10 anni punta ad un arresto dei flussi di ingresso, mentre registra un tendenziale declino demografico della regione parigina ed una diminuzione generale della mobilità interna. A quest'ultimo riguardo, merita segnalazione il fatto che, mentre negli anni '60 flussi di lavoratori erano stati attratti verso il Nord-Est, ora in declino a causa delle crisi settoriali del carbone, dell'acciaio e del tessile, negli anni '80 abbia conosciuto una particolare crescita il Sud-Ovest che, precedentemente poco popolato, ha attratto da altre regioni manodopera qualificata, grazie allo sviluppo di settori ad alta tecnologia e ad un'offerta di qualità della vita piuttosto elevata.

3.3. Quale mobilità per il futuro? Possibilità ed ostacoli per un vero mercato europeo del lavoro

"I movimenti massicci di manodopera osservati nel passato sembrano riflettere degli squilibri di sviluppo e non rappresentano il modello della futura mobilità nel seno dell'Europa".

"Per il momento, il mercato europeo del lavoro è più un concetto che una realtà".

Così, piuttosto categoricamente, si esprime il primo rapporto della Commissione Cee su "L'occupazione in Europa" (cfr. Commission des Communautés Européennes, L'emploi en Europe, 1989, pagg. 152-153).

Nonostante certi non trascurabili movimenti fra paesi della Comunità proseguano (ad es. tra Irlanda e Regno Unito, e crescentemente tra Irlanda ed altri paesi europei), nell'insieme la migrazione intraeuropea risulta fortemente diminuita rispetto al passato, mentre sensibili sono pressochè ovunque i fenomeni di rientro ai paesi di origine dei precedenti emigrati. I fenomeni migratori che oggi e per l'avvenire riguardano problematicamente l'Europa sembrano quelli provenienti dall'esterno della Comunità: dai paesi della sponda sud del Mediterraneo ed in generale

dall'Africa, per un verso, dai paesi dell'Europa centrale e orientale per un altro verso.

A volerla descrivere con un'immagine, l'Europa comunitaria appare come un mercato del lavoro attualmente piuttosto statico al proprio interno, verso il quale tuttavia si stanno dirigendo flussi significativi di lavoratori provenienti soprattutto da Sud e da Est, attraverso due porte principali rappresentate, rispettivamente, dall'Italia e dalla Rft.

Già oggi, d'altro canto, i cittadini europei comunitari che lavorano più o meno in permanenza in un altro stato membro sono meno di 2.000.000, mentre gli immigrati da paesi extracomunitari sono più di 2.000.000 (si tratta di dati relativi ai lavoratori dipendenti, che riguardano la Cee con l'esclusione di Spagna e Portogallo). I residenti stranieri (lavoratori dipendenti + familiari), d'altra parte, sono complessivamente circa 12,5 milioni, dei quali solo 5,5 milioni sono cittadini comunitari.

Così come i divari di disoccupazione all'interno degli stessi stati del Nord Europa non hanno indotto significativi movimenti di lavoratori a bassa qualificazione dalle regioni del Nord a quelle del Sud (e ciò è valso, oltre che per la Rft, anche per la Gran Bretagna), a maggior ragione divari di analogo segno non sembrano avere un effetto mobilitante per i disoccupati dei paesi del Sud della Comunità verso quelli del Nord. Larga parte della responsabilità di ciò viene usualmente attribuita allo sviluppo notevole dei sistemi di protezione sociale, anche in paesi che non ne disponevano, come la Spagna, congiuntamente all'aumento delle difficoltà e dei costi di insediamento nelle località a basso tasso di disoccupazione: se in un modo o nell'altro si riesce a vivere a casa propria anche restando a lungo privi di un'occupazione di tipo standard, diminuisce fortemente la propensione ad assumere gli alti costi psichici e materiali di un trasferimento in località e paesi lontani. Senza dimenticare, poi, che la domanda di lavoro delle aree in sviluppo nel corso degli anni '80 solo in parte limitata riguardava manodopera generica a basso livello di formazione, a differenza di quanto è avvenuto nei decenni precedenti.

All'altro estremo della scala occupazionale, poi, se sono effettivamente ravvisabili tendenze allo sviluppo di mercati del lavoro specializzati aventi scala europea (è, in particolare, l'emergere di una "Europa dei ricercatori", legata anche al proliferare di progetti congiunti o connessi favoriti dai finanziamenti comunitari, che viene citata a supporto di questa ipotesi), appare innegabile che la mobilità permanga debole anche nei diversi gruppi professionali, compresi quelli per i quali da tempo si è proceduto al reciproco riconoscimento delle qualificazioni. Non si sono, ad

esempio, evidenziati significativi effetti sulla mobilità dovuti ai provvedimenti riguardanti le professioni dell'area medica e paramedica, per le quali il reciproco riconoscimento dei titoli di studio è operante già dalla fine degli anni '70, pur manifestandosi, anche in questo caso, significativi squilibri tra domanda ed offerta a livello nazionale. Per i medici, in particolare, una sovrabbondanza di offerta è notoriamente in atto da tempo in Italia, mentre le tariffe italiane per certe prestazioni sanitarie sono e restano più elevate di quelle di molti paesi europei. Eppure non si ha notizia nè di significative tendenze all'emigrazione di nostri giovani medici con difficoltà di inserimento, nè di movimenti in direzione inversa di specialisti stranieri attratti dalle migliori condizioni di mercato, come ci si potrebbe attendere, ad esempio, per i dentisti.

E' evidente, invece, che le società multinazionali considerano ormai da tempo i loro dirigenti ed alti responsabili come operanti nell'ambito di un mercato europeo, se non addirittura mondiale, ma in questo caso si tratta, da un lato, di un ampliamento geografico dei mercati del lavoro interni alle grandi imprese, dall'altro di un'effettiva europeizzazione dell'orizzonte delle opportunità lavorative che riguarda un numero esiguo di persone e che delinea movimenti orientati in tutte le direzioni, non certo specifici "flussi migratori".

Se quindi, comunque la si guardi, la mobilità del lavoro in Europa risulta piuttosto scarsa, con differenze rispetto ad un possibile termine di paragone, come il mercato degli Stati Uniti, di ampiezza assolutamente abissale, quali previsioni è possibile formulare per il dopo il 1992?

Secondo i discorsi di molti, come si è detto, si dovrebbe verificare un sensibile aumento della mobilità dei lavoratori, ipotesi che trova conferme anche nei risultati di sondaggi sulle aspirazioni dei cittadini: secondo un'inchiesta di Eurobaromètre, l'80% dei cittadini europei intervistati pensa che uno dei principali vantaggi portati dal 1992 sia proprio la possibilità di andare a lavorare in un altro paese.

Le stesse istituzioni comunitarie, d'altra parte, operano attivamente, con la legislazione ed i progetti di intervento, per ridurre gli ostacoli amministrativi alla mobilità e per favorire le esperienze di scambio internazionale di studenti e di lavoratori.

Volendo tentare una sintesi, sembra innegabile che alcuni fattori di cambiamento legati alla realizzazione del Mercato Unico potranno operare nel senso di accrescere la mobilità del lavoro in Europa, conservando tuttavia a quest'ultima il carattere di "spostamenti fluidi" in tutte le direzioni, piuttosto che di flussi migratori. Si pensi all'apertura dei mercati

pubblici, che renderà possibile ad un maggior numero di imprese di ottenere appalti all'estero e di mandarvi a lavorare, temporaneamente, i propri dipendenti. Oppure all'aumento in atto dell'interdipendenza e della integrazione fra imprese europee, che comporterà trasferimenti e scambi di lavoratori su scala più ampia e con maggior frequenza rispetto al passato. Oppure ancora alla diffusione crescente di progetti e attività integrate su scala europea nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico (ad esempio nel settore delle telecomunicazioni), con la creazione di uno spazio professionale europeo per i ricercatori: si vedano, al riguardo le esperienze già in atto dei programmi "Science" (2.500 ricercatori coinvolti), "Esprit" (5.000 ricercatori coinvolti) e "Race" (400 ricercatori coinvolti).

Infine, il generale rafforzamento dell'integrazione commerciale ed economica ormai largamente in atto avrà come inevitabile corollario l'intensificazione dei contatti e della cooperazione fra cittadini europei, ciò che condurrà ad un aumento delle opportunità offerte e ricercate.

Nonostante tutti questi fattori di stimolo, tuttavia, vi è chi sostiene che la mobilità del lavoro tra i paesi europei resterà piuttosto bassa, sia per la difficoltà di superare fondamentali ostacoli non istituzionali che vi si frappongono (in primo luogo la conoscenza delle lingue, e poi l'ignoranza delle possibilità, le differenze di cultura, di clima, oltre che i costi elevati legati, ad esempio, al problema dell'abitazione), sia perchè le preferenze reali degli europei si sono mantenute assai diverse da quelle, ad esempio, degli americani.

A sostegno delle ipotesi di ridotta propensione alla mobilità si cita l'esempio dei cosiddetti mercati del lavoro transfrontalieri (come quelli fra Francia e Rft, oppure tra i paesi del Benelux), che potrebbero essere assunti come anticipazioni a scala ridotta del futuro mercato del lavoro comunitario. Ebbene, la loro effettiva estensione resta a tutt'oggi assai poco sviluppata: in tutta Europa non ci sono più di 250.000 lavoratori transfrontalieri, dei quali la metà lavora in un paese esterno alla Comunità (la Svizzera). Molto più consistente appare invece la mobilità entro aree di dimensione analoga, ma poste all'interno di un medesimo stato nazionale, come alcune dei paesi del Nord Europa o le regioni del Nord Italia.

Le frontiere esistenti mostrano quindi, oggi, di rappresentare importanti barriere alla mobilità. Sarà pertanto interessante verificare se, dopo la loro virtuale soppressione sul piano amministrativo, tale effetto persisterà nelle consuetudini e nei comportamenti, oppure cesserà, liberando un volume di scambi decisamente superiore all'attuale, almeno nelle regioni transfrontaliere.

Va inoltre riconosciuto che la stessa libera circolazione dei capitali, componente fondamentale del Mercato Unico, potrebbe operare in senso contrario all'aumento della circolazione dei lavoratori, potendo indurre la sostituzione dei flussi migratori sperimentati in passato con movimenti di investimento diretti verso le zone dove l'offerta di lavoro sarà più abbondante, da parte di operatori che muovono dalle zone più sviluppate in cui l'offerta di lavoro scarseggia.

Allo stato delle nostre conoscenze, sembra dunque di poter concludere che ben difficilmente la soppressione degli ostacoli giuridici ed amministrativi che sussistono rispetto alla circolazione delle persone in Europa provocherà, di per sé, nuove ondate di migrazioni per ragioni di lavoro, paragonabili a quelle avvenute in passato, anche se i divari di sviluppo tra numerose regioni del Sud della Comunità rispetto a quelle del Nord determinano il permanere di potenzialità apparentemente analoghe a quelle del passato.

E' invece più probabile che gli effetti del 1992 sul mercato del lavoro si manifestino in primo luogo nei termini di un aumento graduale e progressivo del livello generale dei contatti e della mobilità di corto raggio o di breve periodo all'interno della Comunità, che riguarderà con grande prevalenza i lavoratori più qualificati, con tempi che saranno inversamente proporzionali al livello di qualificazione e correlati alle condizioni settoriali specifiche delle attività lavorative in cui essi sono impegnati. Sono insomma i dirigenti ed i professionals nei diversi campi che acquisiranno effettivamente e rapidamente un ampliamento dell'orizzonte del proprio mercato del lavoro, dopo il 1992, e potranno trarre effettivo vantaggio dalla maggior libertà di circolazione delle persone associata a tale scadenza.

Per il resto, l'intero territorio professionale europeo sarà interessato dal contatto o dal confronto con lavoratori provenienti dall'esterno della Cee, ma sulle caratteristiche e conseguenze di tali nuove relazioni gli studi sono appena agli inizi.

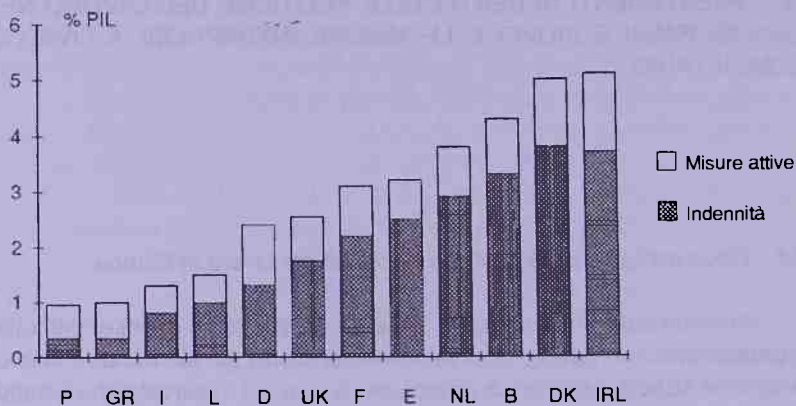
GLI ORIENTAMENTI RECENTI DELLE POLITICHE DEL LAVORO NEI DIVERSI PAESI EUROPEI E LE MISURE INTRAPRESE A LIVELLO COMUNITARIO

4.1. Linee evolutive delle politiche nazionali del lavoro in Europa

Volendo dare in modo molto sintetico -e, per forza di cose, del tutto approssimativo- un quadro di sintesi delle tendenze più significative in atto nei diversi sistemi nazionali di politica del lavoro, va osservato che il tratto comune delle politiche rivolte al persistente problema della disoccupazione sembra essere il passaggio dalla prevalenza di misure di sostegno passivo ai disoccupati (i sussidi in varie forme ed entità) alla prevalenza di politiche definite di "disoccupazione attiva": ossia orientate ad incoraggiare i disoccupati a mettere a frutto il periodo di privazione del lavoro per acquisire qualcuna delle qualificazioni richieste dal mercato del lavoro. Tale modificazione negli orientamenti risulta particolarmente evidente nel caso di paesi come la Gran Bretagna, la Danimarca, la Rft: dalle "indennità" alle "misure attive" sembra lo slogan che orienta oggi le politiche della disoccupazione nei paesi più avanzati della Comunità, mentre resta piuttosto differenziato il volume di risorse destinato alle politiche del lavoro dai diversi stati membri.

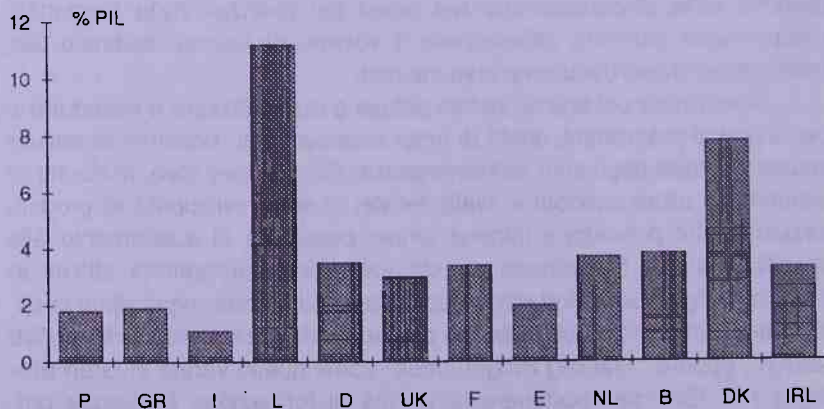
Si intravede poi una tendenza diffusa a razionalizzare e ricondurre a pochi grandi programmi, dotati di ampi finanziamenti, l'insieme di misure sparse adottate negli anni dell'emergenza. Così, nuove idee, maturate in esperimenti pilota condotti a livello locale, si sono sviluppate in progetti nazionali, che prevedono tuttavia ampie possibilità di adattamento alle specificità locali. Supportano questa valutazione programmi attivati in Francia, Belgio, Gran Bretagna, Paesi Bassi ed Irlanda, riguardanti la diffusione di servizi tipo "job clubs", o comunque finalizzati ad attività di "job search", oppure "Training Programmes" come quello varato in Gran Bretagna nel 1988 per sostenere le attività di formazione finalizzata promosse o comunque stimulate dalle imprese.

Figura 1 Spese per politiche del lavoro in % del PIL nei paesi della Cee:
1987



Fonte: Cee, L'Emploi en Europe, 1989

Figura 2 Spese per politiche del lavoro in % del PIL nell'ipotesi che ogni
stato abbia un tasso di disoccupazione uguale alla media Cee: 1987



Fonte: Cee, L'Emploi en Europe, 1989

Differenze di peso e di modo emergono invece riguardo all'uso di incentivi pubblici alle imprese private a sostegno della creazione di posti di lavoro: mentre in certi paesi restano rilevanti, in altri perdono peso; mentre nella maggior parte dei casi si preferiscono misure di esenzione dai contributi sociali (Belgio, Francia, Spagna, Irlanda, Italia), in altri prevalgono le sovvenzioni finanziarie dirette (Paesi Bassi e Gran Bretagna).

Altre tendenze significative emergono, poi, in relazione alle logiche di funzionamento dei più importanti strumenti e servizi di politica del lavoro.

Assunto che in tutti i paesi dove le indennità di disoccupazione hanno un'entità significativa si sono in questi anni rese più severe le regole per l'accesso e le condizioni per la loro conservazione, viene segnalata l'assunzione di una diffusa "vocazione sociale" da parte dei servizi pubblici per l'impiego. Nonostante il fatto che rimangano notevolissime le differenze tra i paesi europei nella gamma dei servizi pubblici offerti in questo campo, si intravede una tendenza generale dei servizi preposti alla funzione del collocamento a concentrare il proprio orizzonte d'azione sulle componenti più sfavorite dell'offerta di lavoro. Ciò vale anche per i servizi di collocamento da sempre più efficienti (quello tedesco e quello britannico), che conservano la capacità di mediare la quote più elevate degli incontri tra offerta e domanda di lavoro sui rispettivi mercati (tra il 20 ed il 30% del totale). Spesso, poi, l'attività dei servizi evolve dalla semplice intermediazione verso l'assunzione di iniziative per sostenere, incoraggiare, riattivare l'impegno dei disoccupati nella ricerca attiva del lavoro, talvolta promuovendo forme di cooperazione tra servizi pubblici e organizzazioni sociali. I servizi del collocamento in senso stretto, investiti in qualche caso da tendenze al decentramento, in altri da movimenti di ricentralizzazione, vedono dovunque accrescere il loro impegno ed i loro rapporti funzionali con altri servizi, in particolare nel campo dell'informazione sui mercati locali, dell'orientamento e della formazione professionale.

E', infine, da segnalare che all'accentuazione della cosiddetta "vocazione sociale" dei servizi pubblici per l'impiego, ha fatto pressochè ovunque da pendant la diffusione e lo sviluppo di agenzie private che agiscono sul versante del sostegno alle imprese che cercano lavoratori, col risultato di un aumento significativo, anche nei paesi dove il servizio pubblico ha dato nel tempo miglior prova, del peso di soggetti privati nell'esercizio attivo delle funzioni del collocamento.

Di notevole peso sembrano anche le modificazioni nell'organizzazione e nei metodi dei servizi di formazione professionale.

In primo luogo, è significativo che pressochè ovunque i bilanci nazionali, come quelli delle imprese, destinino quote crescenti di risorse alla formazione: ciò conferma la rilevanza ovunque dei divari qualitativi tra domanda e offerta di lavoro, da un lato, e la fiducia che viene accordata agli interventi formativi per ridurre l'entità del problema occupazionale in Europa, dall'altro. Importanti novità sono state introdotte anche nel grado e nei modi con cui l'operatore pubblico riconosce il valore della formazione professionale direttamente promossa dalle imprese: in Francia, in particolare, si è introdotto nel 1988 un sensibile "credito d'imposta" per le imprese che spendono in formazione.

Si è assistito, d'altro canto, a diffuse riforme dei sistemi nazionali di formazione professionale, che tendono ad avvicinare le proprie caratteristiche organizzative ed i propri modi di funzionamento al modello che è sembrato in questi anni il più efficiente: il "sistema duale" della Rft, a cui sono diventati più simili ad esempio i sistemi francese e olandese.

Segnali di evoluzione manifestano anche le concezioni dell'insegnamento professionale, con una tendenza diffusa al superamento della tradizionale giustapposizione tra formazione in aula e formazione pratica, mentre le filiere formative destinate ai giovani in generale tendono a differenziarsi da quelle specificamente rivolte ai giovani più svantaggiati. Si sono affermate esperienze in cui si persegue programmaticamente l'insegnamento parallelo di capacità elementari, come il calcolo o la lettura, e di attitudini professionali: esempi al riguardo sono il programma Youthreach in Irlanda e l'esperienza dell'Esquela-Taller in Spagna, nonché il progetto "Nouvelles Qualifications" realizzato in Francia per tentare un recupero congiunto di fallimenti scolastici e di inserimento lavorativo, attivando percorsi di qualificazione non convenzionali. D'altro canto anche diversi programmi rivolti ai disoccupati di lunga durata hanno ridotto al minimo la formazione professionale in aula, ma hanno cercato di integrare la semplice "messa al lavoro" con un'effettiva formazione durante il lavoro.

Altri strumenti di politica del lavoro utilizzati in modo ricorrente nel corso degli anni '80 sono consistiti in interventi di natura legislativa o contrattuale volti a rendere più "flessibili" i rapporti di lavoro ed a modificare la durata del lavoro in termini di orari. Di ciò si è già registrato il riflesso quando si messo in luce il peso crescente del lavoro a termine, del lavoro autonomo e del part time sull'occupazione complessiva in Europa. Facciamo ora qualche accenno alle logiche di tali fenomeni, per le componenti che hanno più direttamente a che vedere con le politiche del lavoro.

Dalla metà degli anni '80, in diversi paesi europei sono state assunte misure miranti ad inserire (o reinserire) disoccupati giovani e meno giovani attraverso l'allargamento delle possibilità d'uso, da parte delle imprese, di contratti a durata determinata e/o di contratti di formazione-lavoro, spesso prevedendo incentivi per le successive trasformazioni di tali rapporti in contratti a tempo indeterminato. Sui risultati di tali politiche i giudizi restano controversi: "il sistema contribuisce forse a creare dei posti di lavoro, ma rischia anche di renderli precari", secondo la valutazione del primo Rapporto sull'occupazione in Europa della Commissione Cee (1989).

Analoghe differenze di giudizi, ma in questo caso basate su evidenti differenze nel grado di successo delle misure adottate nei diversi paesi, -- sono rinvenibili a proposito dei programmi di incentivi ai disoccupati affinché "creino la propria impresa": differenti sono infatti risultati l'entità ed il tipo di incentivi offerti, come diversi ne sono risultati gli esiti. Ad esempio, l'"Enterprise Allowance Scheme" in Gran Bretagna, che dà sovvenzioni dirette, ha creato 200.000 posti in un anno, mentre il sistema di prestiti adottato in Belgio non ha superato i 5.000.

Sembrano invece in diffuso declino le misure rivolte alla riduzione degli orari di lavoro, che all'inizio del decennio venivano a molti indicate come rimedio efficace alla disoccupazione, così come non si registrano significativi impegni pubblici a sostegno della diffusione del lavoro a tempo parziale (su entrambi i versanti vengono segnalate iniziative recenti solo in Belgio e Paesi Bassi). Qualche interessante esperimento è invece stato condotto sulla base dell'utilizzo del lavoro temporaneo, nella forma del lavoro "ad interim", come mezzo di inserimento al lavoro per i soggetti più sfavoriti. Si cita, al riguardo, il caso dell'agenzia di lavoro temporaneo "Start" nei Paesi Bassi, creata nel 1977 dallo Stato per trovare occupazione a soggetti handicappati: essa è diventata un'organizzazione che occupa ora circa 750 persone e produce un reddito positivo.

4.2. Orientamenti e misure di politica del lavoro assunte a livello comunitario

Senza alcuna pretesa di comporre un elenco effettivamente esaustivo, né tantomeno di dare informazioni adeguate su ciascuno dei punti richiamati, cerchiamo di seguito di proporre un abbozzo delle coordinate tematiche, degli obiettivi e degli strumenti principali coi quali la Comunità,

attraverso le proprie istituzioni, intende intervenire in favore dell'occupazione, della formazione e delle relazioni di lavoro all'interno degli stati membri, per ridurre nel progresso le distanze relative che fra essi permangono, per impedire che tali disparità giochino in modo distorto sui rapporti tra i diversi stati nel momento in cui aumenta l'integrazione tra le rispettive economie, e per migliorare in generale la quantità e la qualità dei risultati indotti sul piano sociale dai progressi attesi sul piano economico con l'attuazione del programma 1992.

In termini generali, gli orientamenti di fondo rinvenibili nei documenti comunitari possono essere ricondotti, da un lato, alla sfera degli indirizzi auspicati o attuati nella sfera economica, dall'altro agli obiettivi ed alle realizzazioni riguardanti più direttamente la sfera sociale.

In termini di politiche economiche la Comunità si prefigge di fornire appoggio alla realizzazione del Mercato Unico tramite l'attuazione delle cosiddette "politiche di accompagnamento" identificate nelle misure comprese nella "Strategia di cooperazione per la crescita e l'occupazione" presentata nei più recenti Rapporti economici annuali (cfr. Economia Europea, n. 26, 30, 34). Si tratta in sostanza di indicazioni ad operare affinché la Comunità offra un ambiente economico adatto ad assicurare un elevato tasso di crescita ed uno sviluppo nel quale i guadagni di produttività associati alla realizzazione del mercato unico si traducano in guadagni di occupazione. Questi ultimi dovrebbero essere capaci, a medio termine, di compensare le perdite iniziali dovute ai previsti processi di ristrutturazione settoriali e aziendali. Nella pratica, il disegno proposto dai documenti comunitari postula il mantenimento di moderati saggi di crescita dei salari in presenza di un'adeguata crescita della domanda, sicché da una maggiore redditività del capitale derivino maggiori investimenti. Questi ultimi dovrebbero comportare un minor tasso di sostituzione capitale/lavoro e quindi lo sviluppo del reddito dovrebbe trascinare con sé un significativo aumento di occupazione.

Sono, d'altro canto, numerosi i documenti nei quali la Comunità si prefigge la presa in conto della "dimensione sociale del mercato europeo" (cfr. in particolare il numero speciale di Europa Sociale del 1988 su "La dimensione sociale del mercato interno" e lo studio della Commissione su "Un espace social européen à l'horizon 1992", sempre del 1988). Ci si riferisce in questo caso al sostegno e alla realizzazione di un insieme di misure e di cambiamenti nella sfera sociale che accompagnino le trasformazioni economiche, attutendone i costi sociali per le fasce di popolazione e le aree territoriali più deboli, e trasferendo, nel massimo grado possibile, i

vantaggi dell'unificazione dalla sfera degli attori economici forti alla più ampia area dei soggetti sociali che vivono nell'ambito della Comunità.

In specifico, l'orientamento comunitario punta a far sì che la riduzione dei divari economici fra le aree della Comunità vada di pari passo con il riassorbimento dei divari esistenti sul piano della legislazione sociale e della qualità della vita e del lavoro, senza ridurre gli standard sociali raggiunti dai paesi più avanzati. Ciò comporta, da un lato, predisporre misure e risorse che attenuino gli effetti sociali negativi della ristrutturazione economica, dall'altro investire poichè le risorse umane della Comunità, in particolare delle aree in condizione di svantaggio, possano ricevere il massimo di valorizzazione attraverso lo sviluppo della formazione a tutti i livelli. Ma si tratta anche di operare per la definizione di standard minimi europei in tema di igiene e sicurezza del lavoro (per evitare distorsioni nella concorrenza tra imprese di diversi stati membri e, più in generale, per innalzare la qualità del lavoro e delle relazioni di lavoro), e per accrescere i diritti di informazione, di tutela, di partecipazione-contrattazione alle vicende delle imprese per l'insieme dei cittadini comunitari. Emblematico passaggio di questa strategia dovrebbe essere la definizione della cosiddetta "Carta Sociale Europea", uno statuto dei diritti minimi essenziali del lavoratore europeo adottato a fine 1989 da 11 paesi Cee (eccetto la Gran Bretagna).

Se quelli fin qui richiamati sono gli orientamenti di fondo delle politiche comunitarie in tema di lavoro, vediamo di seguito, molto sinteticamente, a quali realizzazioni tali intenzioni generali hanno finora dato luogo.

Cominciamo dagli strumenti con cui si è inteso dare corso concreto all'aiuto comunitario ai paesi ed alle regioni in ritardo di sviluppo. Come è ampiamente noto, gli strumenti fondamentali di cui la Comunità si è dotata a questo fine sono i cosiddetti "Fondi strutturali": il Fondo Sociale Europeo (Fse), istituito nel 1960 per sostenere le attività di formazione e riconversione professionale dei lavoratori, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Feder), istituito nel 1975 per sostenere le aree regionali particolarmente colpite da difficoltà o ritardi nello sviluppo, il Feoga-Sezione Orientamento, istituito nel 1962 per interventi formativi e di orientamento nel settore dell'agricoltura. In conseguenza degli impegni ad accelerare e completare i processi di unificazione economica e di riduzione dei divari di sviluppo tra le diverse aree della Comunità assunti negli ultimi anni, si è dato corso, nel 1988, ad una riforma dei fondi strutturali, mirante ad accrescere massicciamente la dotazione di risorse ed a concentrare e migliorare l'impatto

degli interventi. In pratica, è stato deliberato il raddoppio dell'entità dei fondi strutturali tra il 1987 ed il 1993, e si è prevista una loro più netta concentrazione nei paesi e nelle regioni in ritardo: si calcola che nei prossimi anni i contributi della Comunità potranno ammontare a quote pari al 4-5% del prodotto interno lordo in paesi come Grecia, Portogallo ed Irlanda, e nelle regioni meno sviluppate della Spagna e dell'Italia.

Ciò dovrà essere il risultato del perseguimento di una definita lista di obiettivi prioritari, assegnati all'intervento dei fondi, con una specificazione più netta delle aree di più diretta competenza di ciascuno.

Gli obiettivi dei fondi strutturali riformati sono:

- 1) la promozione dello sviluppo e dell'aggiustamento strutturale delle regioni in ritardo;
- 2) la riconversione delle regioni o aree colpite da declino industriale;
- 3) la lotta alla disoccupazione di lunga durata;
- 4) l'aiuto all'inserimento professionale dei giovani;
- 5) l'accelerazione dell'adattamento delle strutture agricole (5a) e dello sviluppo delle zone rurali nel quadro della riforma della politica agricola comune (5b).

E' evidente che il Feder si concentra sugli obiettivi 1), 2) e 5b), mentre il Fse assume come prioritari gli obiettivi 3) e 4), intervenendo sugli obiettivi 1), 2) e 5b) per quanto riguarda coloro che sono minacciati dalla perdita dell'impiego in rapporto ai processi di ristrutturazione-aggiustamento strutturale.

Si sottolinea, tuttavia, che, programmaticamente, il ruolo dei fondi non dovrebbe mai essere sostitutivo, ma soltanto integrativo delle politiche degli stati membri, i quali dovrebbero mettere in atto misure coerenti con la "strategia di cooperazione per la crescita e l'occupazione", definita dalla Comunità, capaci di realizzare una crescita creatrice di occupazione in misura superiore alla media europea. La politica comunitaria legata all'uso dei fondi si prefigge, inoltre, l'obiettivo di assicurare una maggiore convergenza delle strategie messe in atto dai singoli stati membri.

Oltre a quelle ruotanti intorno ai fondi, la Comunità ha intrapreso diverse altre azioni in tema di occupazione, delle quali alcune si sono sviluppate in atti di legislazione comunitaria (direttive e proposte di direttive), altre sono rimaste al livello di "orientamenti", o di "comunicazioni" della Commissione al Consiglio (le "comunicazioni" sono delle specie di "raccomandazioni" della Commissione che, se accolte, diventano "risoluzioni" del Consiglio, atti con cui esso esprime le grandi linee della propria volontà politica, su cui si riserva di intraprendere azioni specifiche), altre

hanno assunto la forma di Programmi di azione a scala comunitaria concentrati su aspetti innovativi di questioni problematiche. Senza potervi dedicare che brevi accenni, facciamo di seguito riferimento ai principali componenti il primo ed il terzo gruppo di azioni comunitarie.

Dal punto di vista della legislazione comunitaria, vanno ricordate alcune direttive riguardanti aspetti delle politiche dell'impiego di cui vi è previsione nel Trattato: ad esempio quella tesa a favorire la libera circolazione delle persone tramite il mutuo riconoscimento dei diplomi di istruzione, oppure le ben 5 direttive emesse tra 1975 e 1986 in tema di uguaglianza di trattamenti e di opportunità fra uomini e donne, oppure ancora la direttiva del 1975 sui licenziamenti collettivi, che ha aperto la via ad un diritto del lavoro comunitario. Sono invece rimaste allo stato di "proposte non adottate" direttive riguardanti interventi regolativi e di tutela nei confronti del lavoro a part time e del lavoro temporaneo, ed altre centrate sui diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori di aziende multinazionali. Su tali proposte, benchè centrate su standards inferiori a quelli in uso nella maggioranza dei paesi, è risultata finora invalicabile la opposizione di alcuni governi e delle organizzazioni dei datori di lavoro, che non accettano il principio di una regolazione giuridica sovranazionale di materie generalmente affidate alla contrattazione tra le parti a livello nazionale. Ad essi si obietta, d'altra parte, che una mancata intesa su una legislazione "minima" a livello europeo può trasformare le differenze nelle legislazioni nazionali in strumenti impropri di concorrenza tra imprese, esponendo in particolare le aree maggiormente sviluppate a pressioni al ribasso sui propri standard di tutela giuridica del lavoro e di protezione sociale dei cittadini, con un tendenziale regresso delle condizioni complessive dell'intera Comunità, che risulterebbe un costo inaccettabile dell'unificazione economica.

Un altro importante filone di interventi comunitari in materia di lavoro ha preso invece la forma di specifici programmi d'azione concepiti a scala europea, costituiti da un insieme coordinato di progetti pilota condotti contemporaneamente in diversi paesi, associati a visite di scambio e valutazione, conferenze, seminari e pubblicazioni. Le attività svolte nell'ambito di tali programmi sono generalmente finanziate da budgets complementari ai fondi strutturali, sono finalizzate all'acquisizione di informazioni ed esperienze su aspetti particolarmente innovativi o problematici delle tendenze in atto e dovrebbero avere delle ricadute operative tanto sulle politiche nazionali quanto su quelle comunitarie.

Tra i Programmi d'azione comunitari che più direttamente riguardano

i problemi dell'impiego vanno ricordati: "Leda", per iniziative di sviluppo locale per l'occupazione, "Ergo", per attività di lotta alla disoccupazione di lunga durata, "Eurotecnet", per innovazioni nel campo della formazione professionale legata alle nuove tecnologie, "Comett", per favorire la cooperazione tra Università e imprese in materia di alte qualificazioni nel campo delle nuove tecnologie, "Erasmus", per accrescere la mobilità degli studenti universitari nell'ambito della Comunità ed arricchire con la dimensione europea la loro formazione iniziale, mentre è stato recentemente proposto dalla Commissione uno specifico programma pilota di progetti che esplorino ed illustrino il contributo potenziale delle politiche dell'ambiente alla creazione di occupazione.

Un altro gruppo di progetti sviluppati o avviati a livello comunitario riguarda invece la creazione di sistemi operativi di scambio di informazioni tra i paesi della Comunità, come strumento essenziale per favorire l'integrazione e la valorizzazione massima delle sue potenzialità positive. Nel campo di cui ci stiamo occupando operano, sia pure con un grado di efficienza e di completezza generalmente ancora insoddisfacente, i sistemi "Misep", per lo scambio regolare di informazioni sulle politiche del lavoro dei diversi paesi, "Elise", per le informazioni sulle iniziative locali per promuovere lo sviluppo economico e la crescita dell'occupazione, "Eurydice", per le informazioni sui sistemi di educazione degli stati membri e sull'attività della Commissione in materia di istruzione e formazione. Vi è poi il "Sedoc", che, per ora del tutto inadeguatamente, dovrebbe rappresentare un sistema di raccolta e smistamento incrociato delle offerte di impiego provenienti alle diverse agenzie nazionali del lavoro o servizi di collocamento.

Infine, sono state messe in opera a livello comunitario iniziative di cooperazione tra gli stati membri in tema di lavoro e formazione professionale, consistenti in riunioni periodiche dei ministri responsabili di tali materie, da un lato, e nella costituzione di comitati tripartiti su formazione e libera circolazione dei lavoratori, coinvolgenti anche le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Quest'ultimo accenno introduce l'ultimo versante d'attività della Comunità europea rilevante in tema di lavoro: i tentativi di promuovere un "dialogo sociale europeo" tra sindacati dei lavoratori ed organizzazioni dei datori di lavoro, che sostenga i lavori della Commissione, approfondendo i temi di più specifico interesse, fino a giungere a stipulare veri e propri accordi sindacali su scala comunitaria che regolino conflitti e trovino autonome soluzioni ai principali problemi riguardanti le relazioni d'impiego nel nuovo orizzonte europeo.

In pratica, ci si è mossi su questo terreno, oltre che con la costituzione del Comitato Economico e Sociale, con finalità consultive, e della convocazione di specifiche riunioni e comitati misti su questioni delimitate (esiste, ad esempio, un comitato permanente sull'occupazione, mentre sono stati creati due gruppi di lavoro su sviluppo del mercato del lavoro europeo e educazione-formazione professionale), con un tentativo di confronto diretto tra le parti noto sotto il nome di "Dialogo sociale di Val Duchesse" (dalla località dove ci si è incontrati la prima volta nel 1985), che ha dato luogo alla definizione di alcuni "pareri comuni" su temi del tutto generali, come l'opportunità di un più consistente sviluppo economico, l'auspicio di una riduzione della disoccupazione, o i problemi di formazione e informazione in rapporto all'introduzione delle nuove tecnologie. Mentre, tuttavia, l'intento più volte manifestato dalla Commissione presieduta da J. Delors sarebbe quello di costruire un vero "spazio europeo delle relazioni professionali", come strumento necessario di regolazione nel quadro della realizzazione del grande mercato, nei fatti il "dialogo" non è finora riuscito a diventare "negoziato", limitandosi ad una discussione infruttuosa particolarmente centrata sui temi dell'adattabilità e flessibilità del lavoro rispetto ai cambiamenti in corso. In assenza di un'effettiva europeizzazione ed di un investimento di effettivo potere negoziale in capo alle rappresentanze delle parti sociali, nonché della normazione comune di un contratto collettivo europeo, che superi le notevoli disparità che permangono nel diritto nazionale sulla rilevanza giuridica e gli obblighi di un contratto collettivo per le parti firmatarie, sembra difficile prevedere rapidi progressi e consistenti incrementi di efficacia delle azioni in corso su questo versante.

Riferimenti bibliografici

Commission des Communautés européennes, *"Les régions de la Communauté elargie"*, Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté, Bruxelles - Luxembourg, 1987.


Commissione delle Comunità europee, Dir. Gen. Occupazione, Affari sociali e istruzione, *"La dimensione sociale del mercato interno"*, Relazione intermediaria del gruppo 'interservizi', "Europa Sociale", numero speciale, Luxembourg, 1988.

Commission des Communautés européennes, *"Un espace social européen à l'horizon 1992"*, (par Patrick Venturini), Luxembourg, 1988.

Commissione delle Comunità europee, Dir. Gen. degli affari economici e finanziari, *"Relazione economica annuale 1988-89. Preparare l'appuntamento del 1992"*, "Economia europea", n. 38, novembre 1988.

Commission des Communautés européennes, Dir. Gen. de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, *"L'emploi en Europe 1989"*, Luxembourg 1989.

Commissione delle Comunità europee, *"Rispondere alle sfide dei primi anni '90"*, relazione economica annuale 1989-90, Bruxelles, 25 ottobre 1989.



L'IRES è stato costituito nel 1958 dalla Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati. Con la successiva adesione delle altre Province piemontesi, l'Istituto ha assunto carattere regionale.

Nel 1974 è diventato ente strumentale della Regione Piemonte ed è stato dotato di personalità giuridica di diritto pubblico.

L'IRES, struttura primaria di ricerca della Regione Piemonte, sviluppa la propria attività in raccordo con le esigenze dell'azione programmatica ed operativa della Regione stessa e degli enti locali, e può svolgere attività di ricerca per altri enti.

IRES, via Bogino 21, 10123 Torino - tel. 011/88051